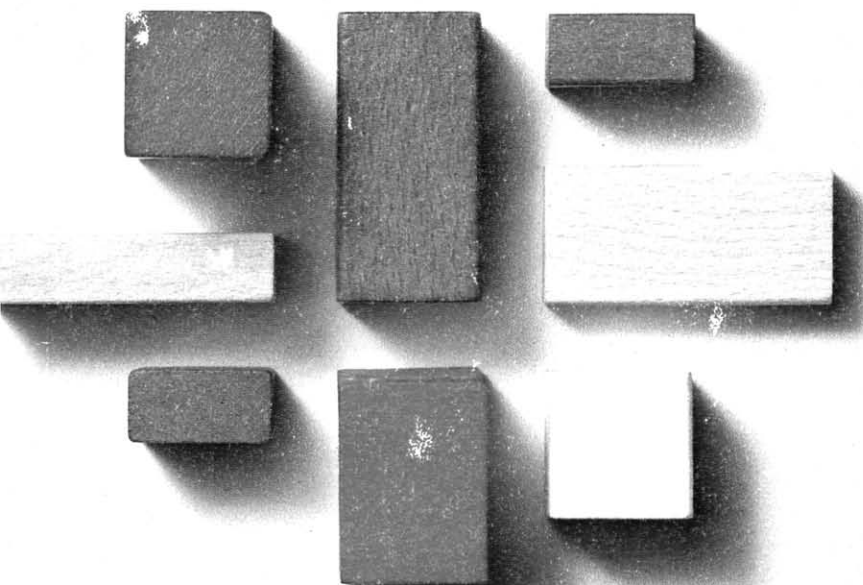


Fernando de Terán

Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)



Universidad
Terán

- 1 **Economía moderna (I)**
Kelvin Lancaster
- 2 **Economía moderna (II)**
Kelvin Lancaster
- 3 **Instituciones de Derecho Civil (I)**
Alfonso de Cossío
- 4 **Instituciones de Derecho Civil (II)**
Alfonso de Cossío
- 5 **Lecturas de psicología del niño (I)**
Compilación de Juan Delval
- 6 **Lecturas de psicología del niño (II)**
Compilación de Juan Delval
- 7 **Análisis económico**
Kenneth E. Boulding
- 8 **Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado (I)**
Antonio Truyol y Serra
- 9 **Textos fundamentales para la Historia**
Miguel Artola
- 10 **Principios de economía de la empresa**
Enrique Ballester
- 11 **Introducción a la lógica formal**
Alfredo Deaño
- 12 **Estructura económica de España (I)**
Ramón Tamames
- 13 **Estructura económica de España (II)**
Ramón Tamames
- 14 **Introducción a la Psiquiatría (I)**
Carlos Castilla del Pino
- 15 **Introducción a la Psiquiatría (II)**
Carlos Castilla del Pino
- 16 **Teoría y estructura de la nueva contabilidad**
Enrique Ballester
- 17 **Introducción a la Filosofía**
Julián Marías
- 18 **Las organizaciones internacionales**
Manuel Medina

11440



DONADO POR

MOPU

E.T.S. ARQUITECTURA DE MADRID
BIBLIOTECA

52394

E.T.S. ARQ.
BIBLIOTECA

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID	
E. T. S. ARQUITECTURA	
BIBLIOTECA	
Nº DE ENTRADA
Nº DOCUMENTO
Nº EJEMPLAR
SIGNATURA	711.4/1162
	TE. 8
	PLA

Planeamiento urbano
en la España contemporánea
(1900-1980)

Fernando de Terán

Planeamiento urbano
en la España contemporánea
(1900-1980)

Alianza
Editorial

Primera edición: 1978

Primera edición en «Alianza Universidad. Textos»: 1982

© Fernando de Terán, 1982

© Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1982
Calle Milán, 38; ☎ 200 00 45

I.S.B.N.: 84-206-8039-7

Depósito legal: M. 4.680-1982

Compuesto en Fernández Ciudad, S. L.

Impreso en GREFOL, S. A., Pol. II, La Fuensanta

Printed in Spain

INDICE GENERAL

<i>Introducción</i>	16
<i>Capítulo I. Orígenes e iniciación</i>	29
1. Configuración inicial de la actividad del planeamiento	30
1.1. Crisis del planeamiento de ensanche	38
1.2. El Estatuto Municipal y el planeamiento de extensión	47
1.3. La doble aportación de García Mercadal	58
1.4. Madrid: del Concurso Internacional al Plan de Extensión	61
1.5. Frustración de la Ciudad Lineal	73
1. El respaldo político de la República	83
2.1. Madrid: del Plan de Extensión al Plan Regional	84
2.2. La «Catalunya-Ciutat» y la «Generalitat»	94
2.3. GATEPAC y GATCPAC	98
2.4. Situación general antes de la guerra civil	114
<i>Capítulo II. Continuidad e innovación</i>	117
1. Nuevo clima de posguerra	118
1.1. Pedro Muguruza y la organización de la arquitectura nacional	119
1.2. Primeras ideas para la construcción de la ciudad falangista. Aparición pública de Pedro Bidagor. Madrid Imperial	125
1.3. El Plan Nacional de Reconstrucción	133
1.4. Institucionalización y definiciones iniciales	137
1.5. Teoría de la urbanización falangista	142
2. El punto de partida	158
2.1. Bidagor al frente del urbanismo nacional	160
2.2. La aportación teórica de César Cort	162
2.3. El Plan General de Ordenación de Madrid: modelo, base conceptual y fundamentos ideológicos	166

2.4. Configuración jerárquica del planeamiento	177
2.5. Aparición del planeamiento parcial como desarrollo del general	179
3. Desarrollo de la actividad del planeamiento	183
3.1. El Plan General de Bilbao	184
3.2. El Plan General de Valencia	188
3.3. Otros planes de ciudades menores	190
3.4. El planeamiento territorial: Plan Provincial de Guipúzcoa	193
3.5. Primeras ideas sobre el Plan Nacional de Urbanismo	208
4. Maduración teórica y política	211
4.1. La aportación teórica de Gabriel Alomar	211
4.2. Hacia una política urbanística pactada con la iniciativa privada	215
4.3. Variación del clima político y cultural	216
4.4. La Jefatura Nacional de Urbanismo	219
4.5. Una línea divergente: la ley de Bases de Régimen Local	221
5. La experiencia contemporánea universal	222
5.1. La base conceptual	223
5.2. El marco jurídico	225
<i>Capítulo III. Maduración y formalización</i>	230
1. Continuación de la actividad del planeamiento	231
1.1. Nuevas ideas sobre el Plan Nacional de Urbanismo	232
1.2. Las Comisiones Provinciales de Ordenación Urbana. El equipo de Biddagor	236
1.3. El Plan Provincial de Barcelona	240
1.4. Planeamiento general. Desarrollo al límite de la analogía orgánica	245
1.5. El Plan Comarcal de Barcelona	263
2. Culminación del proceso de definición del marco legal	281
2.1. Hacia una política de suelo urbano	287
2.2. Nuevos protagonistas del desarrollo urbano	297
2.3. Hacia la Ley de Urbanismo: Proyecto de 1951 y Anteproyecto de 1953.	301
2.4. La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956	307
3. Culminación del proceso de definición del marco político administrativo	317
3.1. Creación del Ministerio de la Vivienda	317
3.2. Ideario y programa de José Luis de Arrese	314
3.3. La política de vivienda y su impacto sobre la de urbanismo	320
3.4. La descongestión industrial de Madrid	324
3.5. La Gerencia de Urbanización	331
3.6. Situación del planeamiento	334
4. Culminación de la etapa de definición del marco conceptual	351
4.1. Nuevas aportaciones teóricas	351
4.2. El Congreso Nacional de Urbanismo	356
<i>Capítulo IV. Desarrollo y deterioro</i>	362
1. La nueva política económica y su incidencia en la política urbanística	363
1.1. Liberalización económica <i>versus</i> equilibrio territorial	363
1.2. Planificación del desarrollo: planteamiento y repercusiones inmediatas.	365
1.3. Los Polos de Desarrollo y su ordenación territorial	368

2. Continuación de la actividad urbanística	371
2.1. Reorganización de la Dirección General de Urbanismo	371
2.2. El fin del Plan Nacional de Urbanismo	374
2.3. La agonía del planeamiento provincial	381
2.4. Planeamiento metropolitano: revisión del Plan General de Madrid y Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona	384
2.5. Situación del Planeamiento general	399
2.6. Evolución del planeamiento parcial	416
2.7. El planeamiento especial	436
2.8. Evolución de la actividad de la Gerencia de Urbanización	438
3. El progresivo deterioro de la Ley del Suelo y de la política urbanística	442
3.1. La actividad general de la Administración Central	442
3.2. La ley sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación	445
3.3. El Decreto de Liberalización industrial	446
3.4. La ley sobre Centros y Zonas de Interés Nacional	448
3.5. La política de Obras Públicas	452
3.6. La jurisprudencia del Tribunal Supremo y los dictámenes del Consejo de Estado	457
3.7. La práctica cotidiana de la Administración Local	459
3.8. Algunos casos concretos	468
4. Cambio de etapa	477
4.1. El despertar de una inquietud más general	477
4.2. El canto del cisne	479
4.3. Esperanzas de renovación	483
<i>Capítulo V. Quiebra y descomposición</i>	489
1. Las ilusiones vanas	490
1.1. Nueva orientación del Ministerio de la Vivienda	490
1.2. La nueva Dirección General de Urbanismo	493
1.3. Las Actuaciones Urbanísticas Urgentes y el problema de Barcelona	496
1.4. Las bases conceptuales de la reforma	503
1.5. Continuación de la actividad del planeamiento	508
1.6. El valor real del planeamiento	521
2. De la frustración a la subsistencia	527
2.1. La reforma de la Ley del Suelo	528
3. Corroboraciones	547
3.1. El fin de la planificación económica	547
3.2. La Ley de Carreteras	549
3.3. La triste historia del Área Metropolitana de Barcelona: Continuación del Plan Director y revisión del Plan Comarcal	551
3.4. El planeamiento imposible del Área Metropolitana de Madrid	565
4. A modo de final	572
<i>Post scriptum</i> en la democracia	581
<i>Cuadro cronológico: 1900-1980</i>	600
<i>Bibliografía</i>	618
<i>Índice onomástico</i>	629

A Alicia Bleiberg

PROLOGO A LA SEGUNDA EDICION

Al preparar la segunda salida de este libro deseo, en primer lugar, agradecer su interés por el mismo a todos los que pública o privadamente me lo han manifestado. Evidentemente, el hecho de que se haya agotado la primera edición y haya demanda de una segunda es ya una prueba de un interés bastante más generalizado del que podría suponerse sobre un tema como el que el libro trata. Pero reconozco sin rodeos ni falsas indiferencias que soy sensible al estímulo que representan las manifestaciones directas que tantas personas me han hecho llegar.

Por otra parte, quiero referirme a quienes asumieron en su momento el deber cultural de la crítica. Antonio Bonet, Antonio Font, José Luis González Berenguer y Carlos Sambricio, analizaron la obra desde diversos puntos de vista y enriquecieron con la suya mi propia visión. Aunque deba señalar que no siempre estuve de acuerdo con todas sus apreciaciones, quede también aquí constancia de mi agradecimiento hacia ellos.

El hecho de que pueda producirse una cierta polémica crítica alrededor de un libro como éste me parece un síntoma esperanzador en relación con la deseable vitalización de nuestra cultura urbanística. Por eso no silenciaré, con una prudencia fuera de lugar, mi discrepancia con la tesis mantenida por mi estimado amigo Sambricio. El ha señalado que, a lo largo del proceso historiado, falta la identificación de las correspondencias binóvocas que deben darse entre cada momento político y cultural, por una parte, y el correspondiente modelo de ciudad, por otra.

Creo que ese planteamiento, tal vez demasiado académico, está dificultado en este caso por un hecho real, mucho más perceptible, tal vez sorprendente y un tanto decepcionante. Es, en cambio, el que más ha atraído mi atención. Se trata de la evidente continuidad y persistencia de

unos modelos básicos de planeamiento, que permanecen prácticamente inalterados a lo largo de casi todo el proceso, sin que parezcan ser afectados más que superficialmente por la variación de las situaciones históricas concretas.

Es precisamente esa persistencia lo que me parece interesante destacar entre las conclusiones de mi trabajo. Demuestra la base idealista del planeamiento en ese período. Su carácter de construcción apriorística, técnica y formal a imponer a cualquier realidad. Y es también esa misma persistencia y esa fidelidad a esos modelos previos inalterados lo que permite establecer de modo general la invalidez real de aquel planeamiento y su carácter de coartada más o menos involuntaria. Porque hoy ya sabemos, y así nos lo ha recordado lúcidamente Manuel Castells, que «no existe racionalidad técnica al margen de la historia concreta»¹.

Mención especial merece también aquí Pedro Bidagor. Me hizo llegar una extensa, generosa e interesante carta, conteniendo una valoración personal de mi libro, así como algunas precisiones acerca de su propia aparición en el mismo. «Estoy de acuerdo con la mayor parte del proceso que describes, aun cuando, como es natural, pueda discrepar en la apreciación de circunstancias y matices», me decía. Por otra parte, me hacía algunas aclaraciones, me daba nuevos datos y me señalaba también algunos pequeños errores que me han obligado a introducir rectificaciones de detalle referidas a algunos aspectos biográficos suyos.

Especialmente interesante juzgo tener por escrito el relato de Bidagor acerca de un hecho que no recogí en el libro, que conocía a través de una conversación con él y que utilicé en otro trabajo anterior². Me refiero a la conversación de Azaña con Zuazo, de la que salió un esquema de ordenación sobre un plano de Madrid. Zuazo entregó este plano, para su estudio, a su joven colaborador, y así puede decir Bidagor en su carta: «Fue la primera vez que manejé el 50.000 de Madrid con espíritu de planificación.» Era en febrero de 1936.

Quisiera aprovechar también para hacer una aclaración que no imaginé que iba a ser precisa.

He podido comprobar que algunas personas no han comprendido la intención con la que utilizaba la expresión «planeamiento imposible» y han confundido o han pretendido identificar la caracterización histórica que hacía del planeamiento en un determinado período, con mi propia concepción del planeamiento. Tal identificación es errónea y me parece carente de seria fundamentación, pero de hecho se ha producido. Por eso quiero aclarar que si hablaba de «planeamiento imposible» para señalar que las propuestas del planeamiento fueron de imposible realización, no hacía sino señalar estrictamente una realidad histórica comprobable. La realidad de que durante el período estudiado las propuestas del planea-

¹ Manuel Castells, *Movimientos sociales urbanos*, 3.^a edición, Siglo XXI, Madrid, 1977.

² Fernando de Terán, «Notas para la historia del planeamiento de Madrid. De los orígenes a la Ley Especial de 1946», *Ciudad y Territorio*, 2-3-76, Madrid, 1976.

miento resultaron inviables. Ello no da pie, objetivamente, para sostener, como se ha pretendido, que al hablar de «planeamiento imposible» esté aceptando y dando por válida la misma concepción del planeamiento que estaba vigente durante aquel período, con su presuposición de una racionalidad indiscutible, técnicamente alcanzable, que permitía anticipar para imponerlo un modelo apriorístico de ciudad. Por el contrario, creo que quedaba muy claro al final del libro que pienso en la «posibilidad» del planeamiento, precisamente porque creo en un planeamiento diferente del practicado en ese período. Me parece que la confusión está poco justificada. No obstante, la aclaración merece la pena aunque sólo sea para dejar expresada mi disconformidad.

Finalmente, quiero advertir al lector que al final de esta edición va a encontrar un «post-scriptum» que no figuraba en la anterior. Es la forma que he buscado para no dejar de completar el libro con una referencia a hechos muy importantes, posteriores a la primera edición, que son la continuación de la historia. Todavía no permiten escribir completo un nuevo capítulo de la misma, pero sí ver las líneas por las que discurre esa continuación y la forma en que la misma enlaza con todos los puntos que habían quedado esbozados como claves del inmediato futuro. Se trata, evidentemente, de un nuevo epílogo abierto, porque la historia continúa.

EL AUTOR

AGRADECIMIENTO

Esta página inicial, en la que los autores suelen reconocer públicamente las ayudas recibidas, componiendo una relación que arranca a menudo con la cita de los apoyos económicos disfrutados, suele ser en los libros producidos en otros ámbitos culturales, amplia en nombres y diversificada en materias. Muestra con ello la existencia de un clima favorable para la investigación, que facilita los trabajos y los enriquece.

En mi caso, la verdad es que tengo, en general, bien poco que agradecer, como corresponde al trato que, entre nosotros, recibe este tipo de dedicación. Sin embargo, no quiero que ello sea obstáculo para dejar de señalar a aquellas pocas personas de las que he recibido algo, que en algunos casos es mucho.

En primer lugar debo agradecer a Manuel de Solà-Morales, tanto el estímulo inicial, como la propia idea de hacer este libro. También el seguimiento de su elaboración hasta su conversión en realidad dentro de esta colección.

Seguidamente, merece una destacada mención, la amabilidad con que siempre me atendió Pedro Bidagor. Las conversaciones que con él he mantenido, antes y después de iniciar la preparación del texto, han contribuido notablemente a entender muchos puntos de los que en él trato, relacionados con su decisiva actuación.

A mi querido padre, en la plenitud de su magisterio, debo sugerencias, referencias e indicaciones que también deben ser consignadas aquí.

Alejandro Herrero Ayllón, admirado compañero que ha desaparecido silenciosamente, después de vivir de cerca una parte importante de la historia que aquí relato, ayudó con su buen criterio a formar algunos de mis puntos de vista.

A los funcionarios de los archivos de los ministerios de la Vivienda, de Obras Públicas y de Gobernación, debo agradecer las facilidades que me han dado para disponer de materiales no siempre de fácil identificación.

A los técnicos de la Dirección General de Urbanismo debo el haber podido disponer de una buena parte del material gráfico de este libro.

Paloma Hermoso, que asumió la pesada carga de la transcripción mecanográfica unas vacaciones, no puede quedar tampoco sin mencionar.

Pero, sobre todo, hay una ayuda inmensa, constante y decisiva, sin la cual este libro hubiera sido absolutamente imposible. Una ayuda hecha de paciencia, de renuncias y de suplencias, pero también de valiosa colaboración directa en muchos casos y de esperanzador aliento siempre. Una ayuda que, por su importancia, deseo reconocer de modo especial con la dedicatoria de este libro.

INTRODUCCION

Puede ser que estemos ya al cabo de la calle.

BLAS DE OTERO

Todas las ciudades españolas de importancia, otras muchas menores y numerosos pueblos tienen aprobados planes generales de ordenación urbana. Según inventario de 1977, eran 1.007 municipios los que tenían esta clase de plan, resultando afectadas por el planeamiento más de dos terceras partes de la población nacional. En muchos casos el plan vigente no es ya el primero sino el segundo, tercero o cuarto de una serie histórica y, muchos de los planes vigentes están actualmente en reelaboración. Preceptivamente, el desarrollo de los planes generales se realiza a través de los planes parciales, que pueden ser, y normalmente son, numerosos en cada ciudad (5.342 inventariados en 1977). Además, hay planes especiales (1.137 en 1977) y hay también normas subsidiarias de planeamiento que a veces sustituyen a los planes (347 en 1977). Por otra parte, la nueva ley urbanística aprobada en 1975, al exigir que los planes vigentes sean actualizados para adecuarse a sus determinaciones, abrió un nuevo e importante tajo. El planeamiento urbano, que entre nosotros tiene carta de naturaleza y no reciente, es, pues, una actividad perfectamente institucionalizada y admitida, cuya intensidad ha crecido de manera notable con el paso del tiempo y se ha venido produciendo paralelamente al proceso de desarrollo urbano del país, afectando sobre todo a las áreas territoriales en que ese desarrollo ha sido más intenso¹.

El hecho de que esta actividad exista desde hace tiempo como una práctica profesional y administrativa generalizada que, sin embargo, sólo

¹ Datos tomados del Inventario de Planeamiento realizado por la Dirección General de Urbanismo a 31-XII-1977. Publicaciones del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1978.

suele conocerse casuísticamente, sugiere la posibilidad de una aproximación a la identificación y al conocimiento global de sus características genéricas, de sus recurrencias y constantes, de su evolución en el tiempo y de la tipología generada. Ello permitiría encontrar, por una parte, el reflejo en ella del sugestivo panorama de ideas sobre la concepción teórica de la ciudad en que se ha apoyado, de la ideología subyacente. Por otra, la posibilidad de establecer relaciones directas y fiables entre los modelos propuestos y las situaciones reales alcanzadas con posterioridad a la formulación de los mismos.

La valoración del planeamiento, en España, es muy generalizadamente negativa, pero de enfoque dispar y superficial. Con frecuencia se señala su inoperatividad para enmarcar y orientar el desarrollo urbano real, aduciendo que éste se ha producido con total independencia de aquél. Otras veces se pone de manifiesto que la independencia no ha sido tal, ya que ese desarrollo se ha producido de modo muy diferente del que hubiera resultado de la inexistencia del planeamiento, y que, por el contrario, la presencia de éste ha condicionado de forma decisiva el desarrollo urbano real, aunque no necesariamente en forma de seguimiento, sino más bien a través de su sistemática transgresión. Se denuncia también su carácter utópico, de actividad intelectualizada o estereotipada, desligada de la realidad, ignorante de los procesos sobre los que quiere influir a través de una ilusoria aportación de propuestas idealistas y formales. Pero también se le presenta como una parte importante de elaboradas estrategias conscientes, por parte de las clases dominantes de la sociedad, para organizar la producción, uso y disfrute del espacio urbano a su mayor conveniencia.

Pues bien, dado el estado actual de nuestros insuficientes conocimientos sobre las interdependencias realmente existentes entre el planeamiento y el desarrollo urbano, por la carencia de adecuados estudios sobre el tema, cualquiera de todas esas formas de entender o presentar aquellas interdependencias descansa mucho más sobre subjetivas y dudosas suposiciones, en apoyo de tesis interpretativas formuladas a partir de juicios *a priori*, que sobre imposibles certezas, derivadas de inexistentes o rudimentarias investigaciones, desarrolladas en verificación de tales tesis. Pero lo que en cualquier caso no admite duda es que la realidad de las ciudades españolas tiene poco que ver, por lo general, con lo que el planeamiento ha venido proponiendo que sean, lo cual puede comprobarse, aunque sólo sea a niveles puramente formales, con la simple comparación, por etapas cronológicas, entre planes y planos.

Por ello parece claro que una investigación de cierta profundidad y validez para verificar hipótesis como las señaladas, que expliquen con fundamento esa disparidad, necesita apoyarse en otras investigaciones previas, más acotadas temáticamente, que faciliten tanto abundantes caudales de datos informativos, como visiones globales de los campos temáticos correspondientes. En ese sentido, me parece que se impone por sí misma la conveniencia de una síntesis historiográfica general de la evolución del planeamiento y de las ideas que lo han configurado, como crónica de la

constitución y desarrollo de una actividad práctica y de los sustentos teóricos en que se ha venido apoyando, como reflejos éstos, a su vez, de las concepciones de la ciudad que se han sucedido en el mundo de la cultura urbanística que en cada momento proporcionaba las fuentes donde beber. Esta sería la más obvia justificación de este trabajo y de la orientación de este libro.

Pero junto con ella habría otra justificación, más ligada a una experiencia personal hecha en la constante atención y dedicación al planeamiento. Una experiencia que acaba en una dolorosa frustración. Porque al narrar la historia del planeamiento en España, esa historia se transforma inevitablemente en la de su imposibilidad, a través de la cadena de hechos que la van constituyendo.

Ya se sabe, naturalmente, que existen hoy lúcidas y lucidas elaboraciones críticas que intentan explicar de antemano esa imposibilidad de nuestro planeamiento y la inutilidad de nuestros esfuerzos. Pero ni ése ha sido mi camino, ni esa explicación crítica *a priori* es lo que desde mi propia experiencia puedo aportar como más directamente vivido y elaborado que es, en cambio, una sistemática exposición de la cadena de hechos desnudos que acompañan al largo proceso de formulación, institucionalización, desarrollo, deterioro y quiebra de la actividad del planeamiento en España. La historia que narro, ceñida a aquellos hechos desnudos, constituye un relato lineal, con argumento si se quiere, que desde luego no pertenece al género de esas brillantes explicaciones, rotundas y polémicas a la vez, en las que todo encaja demasiado bien desde el principio hasta el final, para espectacular y feliz corroboración de la tesis elegida y deleitosa complacencia de todo el que previamente estaba decidido a dejarse convencer.

Pero, puesto que se trata de una historia con argumento, voy a facilitar el seguimiento posterior de aquélla, contando previamente éste.

* * *

A pesar del retraso con que se plantea en España un proceso de industrialización suficientemente generalizado, por comparación con el de otros países europeos (en los cuales había actuado como causa directa de la urbanización y había desencadenado la reflexión crítica sobre la ciudad industrial, dando paso a las primeras propuestas alternativas a la misma, que constituyen los orígenes de la urbanística moderna), no puede decirse que el crecimiento de la población urbana española durante el siglo XIX, y los problemas de él derivados, no hubiesen tenido su tratamiento. Pero éste, por lo general, al margen de aquella reflexión crítica, ausente el acicate conmocionante de la industrialización, se desarrolla sobre todo a través de regulaciones que, inicialmente, se encuadran sólo en el ámbito de la «política urbana».

Desde luego está por hacerse una indagación sistemática sobre el pensamiento utópico urbanístico en España, pero en principio parece que una

relación encabezada por Ildefonso Cerdá y Arturo Soria como principales exponentes, habría de ser extraordinariamente exigua, sin que esto quiera decir que el pensamiento de ambos no pueda ser referido al ámbito cultural de sus respectivos momentos históricos, para ver los aspectos generales en que se insertaban sus intuiciones personales y su reflexión crítica individual.

En su importante aportación al conocimiento de los orígenes del derecho urbanístico español, Martín Bassols² ha apuntado certeramente algunos de los rasgos diferenciales de las primeras etapas de la experiencia urbanística española, que la hacen diferir del camino seguido en la mayor parte de los países europeos. Esto explica que, retrasadas primero por una intención simplemente expansionista, y después por los problemas interiores de saneamiento, las preocupaciones propias del planeamiento en sentido moderno, referidas al conjunto de la ciudad y el territorio en que se inserta, no aparezcan entre nosotros hasta los años veinte. Son consecuencia, en gran medida, de la experiencia insatisfactoria del empleo de la fórmula única del planeamiento de ensanche, institucionalizado y regulado en el siglo pasado, que permitía y exigía ahora una revisión crítica basada en constataciones reales y avivaba la curiosidad por otras soluciones que aparecían ya en las culturas urbanísticas exteriores.

La evolución del planeamiento en España se va a desarrollar a partir de ese momento, en un contexto nacional que al mismo tiempo va a recorrer un importante camino de transformación cultural, social y política, jalonado de tensiones que marcan la entrada en la nueva realidad de una sociedad industrial moderna, en la cual el proletariado empieza a manifestarse como una fuerza organizada frente a la burguesía y al Estado liberal, produciendo una situación histórica diferente. En ella, la perplejidad de Ortega y Gasset ante la irrupción de las masas sería exponente de otras muchas perplejidades de las que, sin duda, participaban muchos de los mejores espíritus del momento. Así se explican, por ejemplo, las zozobras de un arquitecto de clara vocación intelectual y acreditada sensibilidad cultural, Leopoldo Torres Balbás, cuando medita sobre la ciudad futura, como expresión del ideal de «las muchedumbres redimidas», y acepta el precio de su posible uniformidad y monotonía frente a los valores de la ciudad histórica, a cambio del mejoramiento de las condiciones de los «parias» y del albergue higiénico y cómodo para todo el mundo³.

Pero veremos que este tipo de reflexiones teóricas sobre la ciudad es inusual en nuestro panorama, tanto en los ámbitos culturales generales, como en los que más específicamente interesados deberían mostrarse hacia ella, apareciendo inicialmente el proceso de maduración conceptual del planeamiento, bastante carente de apoyos teóricos. Mucho más ceñido,

² Martín Bassols, *Génesis y desarrollo del derecho urbanístico español: 1812-1956*, Editorial Montecorvo, S. A., Madrid, 1973.

³ Leopoldo Torres Balbás, «Utopías y divagaciones», en *Arquitectura*, Madrid, abril, 1920.

en cambio, al simple ejercicio de una práctica profesional poco sistematizada, refractaria al pensamiento utópico y profético y a las propuestas reformistas e imaginativas, de valor político o cultural, fundada sobre la asimilación indiscutida de elaboraciones casi siempre externas. La prueba más clara y lamentable de ello es la escasa falta de resonancia que, en los medios profesionales ligados al desarrollo del planeamiento, tuvo la fecunda idea de la Ciudad Lineal, que se estaba materializando en las afueras de Madrid, hasta que nos la reenviase desde fuera el racionalismo europeo, sin reconocimiento de origen.

Tampoco el socialismo español contribuyó de modo claro, con aportaciones originales, a la construcción de la teoría urbanística. Aceptó coherentemente la más generalizada, una vez dirimida la discusión entre los «urbanistas» y los «desurbanistas» soviéticos. De las actitudes científicas de Besteiro, al exponer el caso de Madrid a la luz de «las leyes de crecimiento de las ciudades modernas»⁴, se pasa a la visión y empuje de Prieto en desarrollo de programas políticos concretos y reales de ordenación urbana o territorial, o a las propuestas de De los Ríos, para la organización de cooperativas vecinales. Pero el modelo de organización territorial es el de la ciudad limitada en su crecimiento por el cinturón verde y complementada por su inserción en un ámbito regional en el que los núcleos satélites y otras ciudades menores forman parte de la «ciudad-región» o del «país-ciudad», al cual deben extenderse equitativamente todos los beneficios de lo urbano, en detrimento de una excesiva concentración privilegiada.

Sólo en circunstancias locales especiales llega a plantearse excepcionalmente el abandono de ese modelo restrictivo, descentralizador y equitativo (sobre el que reposaba también la democrática concepción de la «Catalunya-Ciutat»), cuando se espera convertir a Barcelona en gran capital nacional, con la deslumbrante colaboración del Le Corbusier de los rascacielos y de las ciudades de tres millones de habitantes y con una clamorosa adhesión política del Gobierno autónomo al movimiento racionalista europeo, sugestivamente mesiánico. Los postulados de éste se extienden y generalizan entonces, sobre todo para la escala menor del planeamiento y del diseño urbanos, como para la arquitectura, apoyados en la eficaz difusión autoexaltadora de sus propagandistas catalanes. Así llega a producirse una identificación del movimiento racionalista, al menos en sus aspectos más visibles, con lo que políticamente representaba para España la II República, y especialmente para Cataluña la autonomía, a pesar de que las formulaciones urbanísticas más importantes directamente relacionadas con el Gobierno de la República, permaneciesen siempre fieles al modelo territorial anteriormente aludido.

⁴ Julián Besteiro, Significación del Plan Regional, en *Esquema y bases para el desarrollo del Plan Regional de Madrid*, Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid, Madrid, 1939.

El seguimiento del proceso de evolución del planeamiento a lo largo de los años que siguen inmediatamente a la guerra civil revela que, a medida que se va produciendo el abandono de la envolvente retórica y del acompañamiento escenográfico con que se pretende amparar la construcción teórica de la «ciudad falangista», va quedando más a la vista que, frente a la indigencia real de verdaderos elementos conceptuales configuradores de dicha construcción, la base subyacente sobre la que se monta aquel proceso no es otra que la que podría llamarse componente «culturalista» del panorama urbanístico nacional anterior a la guerra. Componente que, como veíamos, coexistía desde la eclosión del racionalismo, con las manifestaciones de otra componente, la «progresista». Y ésta, más aparente y hasta visualmente más relacionable e identificable (a través de las imágenes creadas y difundidas) con el período republicano, es la que cargará de forma expresa con todas las recusaciones y condenas. Con ello, lo que quedará violentamente cortado es la sincronización con los sectores de la cultura urbanística universal representados por los CIAM y expulsada y proscrita la herencia de GATEPAC. Esto contribuirá, de forma importante, a que Cataluña quede parcialmente paralizada y excluida del proceso durante esos años, al haberse asumido allí el papel directivo indiscutible de la vanguardia «progresista» y haberse ésta identificado con el Gobierno de la Generalitat.

Así pues, el recurso al modelo «culturalista» preexistente, más o menos desfigurado y revestido inicialmente con ingredientes fascistas, permite ofrecerlo como alternativa nacionalista, o incluso falangista, bloqueando al mismo tiempo la continuidad del modelo «progresista». Y así resulta que el proceso de definición, maduración e institucionalización del planeamiento que se va a desplegar durante los años siguientes está condicionado por ese bloqueo y por la afirmación del historicismo nacionalista y el enraizamiento en la tradición, pero también por la asimilación erudita, el desarrollo y la elaboración propia de aquella componente «culturalista» de la cultura urbanística española y universal, anterior y contemporánea a ese proceso.

Estoy utilizando aquí las expresiones «progresista» y «culturalista» exactamente en el sentido en que las dejó acuñadas para el urbanismo François Choay⁵. Ella mostró cómo para un importante sector cultural, la razón, la ciencia y la técnica debían permitir resolver los problemas según una actitud optimista, orientada hacia el futuro, dominada por la idea de progreso, de modernidad, de comienzo de un tiempo nuevo apoyado en la técnica, que caracterizaba al primero de los modelos, materializado en ordenaciones simples, claras y racionales que recusaban toda herencia del pasado.

⁵ François Choay, *L'Urbanisme, utopies et réalités*, Editions du Seuil, Paris; versión castellana: *El urbanismo: utopías y realidades*, Editorial Lumen, Barcelona, 1976.

Por el contrario, señalaba que «el escándalo histórico de que parten los partidarios del modelo "culturalista" es la desaparición de la antigua unidad orgánica de la ciudad, bajo la presión desintegrante de la industrialización». Y la autora subraya la expresión «orgánica» para acentuar la importancia tanto del contexto como de la propia palabra, en la literatura que acompaña o esboza el modelo. «La crítica sobre la que reposa el modelo es nostálgica» ... «postula la posibilidad de hacer revivir un estado ideal pasado» ... «la clave ideológica de este modelo no es el concepto de progreso sino el de cultura» ... «la preeminencia de las necesidades materiales se borra ante la de las necesidades espirituales». Y «para poder realizar la bella totalidad cultural, concebida como un organismo, la ciudad del modelo culturalista debe presentar cierto número de determinaciones espaciales y de caracteres materiales» ... «esta ciudad, ante todo, está bien circunscrita en el interior de límites precisos, frecuentemente por un cinturón verde. Como fenómeno cultural, debe formar un contraste sin ambigüedad con la naturaleza» ... «las dimensiones de la ciudad son modestas, inspiradas en las ciudades medievales». De ahí el maltusianismo urbano al que son sometidas las ciudades. Retengamos todas estas caracterizaciones.

A la luz de ellas, es perfectamente comprensible que la aportación innovadora del GATEPAC sea recusada, no sólo por su identificación con el enemigo vencido, sino también con abundante apoyo dialéctico desde la propia cultura urbanística, mediante la utilización de las tesis «culturalistas» adoptadas. Había toda una serie de vinculaciones asociativas: CIAM - GATEPAC - República; Liberalismo - Internacionalismo - Laicismo, o bien CIAM - GATCPAC - Generalitat; Ahistoricismo - Racionalismo - Socialismo, que hacían prácticamente imposible la conexión con las cadenas Historia - Tradición - Nacionalismo; Casticismo - Catolicismo - Imperio. Pero, en cambio, sí era posible el enlace con los planteamientos historicistas y culturalistas y encontrar resonancias con Lewis Mumford, Marcel Poète, Gaston Bardet, Raimond Unwin, Hans Bernoulli, Frederick Gibberd y tantos otros contemporáneos de talante «culturalista».

¿Qué hacer entonces con los importantes y aprovechables antecedentes «culturalistas» producidos también por aquel mismo enemigo vencido? La solución fue la asimilación no confesada y su adopción como basamento. De ahí esa continuidad sorprendente que puede descubrirse por debajo de la hojarasca de las declaraciones, con toda una elaboración que venía discurriendo en la época republicana, en paralelo respecto a las combativas manifestaciones de la vanguardia «progresista».

Y es que esa base conceptual, por las características señaladas del modelo «culturalista» a que pertenecía, se prestaba bien, evidentemente, a desempeñar el papel que se le exigió en la nueva situación, no sin ciertas deformaciones e interpretaciones intencionadas. Servía, en efecto, para soportar conceptualmente, en el contexto del dirigismo y de la autarquía, el planteamiento de una geografía voluntaria de la descentralización urbana y el equilibrio territorial, asentada sobre el control de los movimientos

de población y de la localización industrial y encaminada a «limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícola, industrial y urbana»⁶, porque las grandes ciudades son vistas como «factores de desintegración social»⁷.

Una expresa tentación de completa socialización del suelo fue naturalmente alejada, pues ello «causaría quebrantos graves a la propiedad privada»⁸, en la que cada vez más necesitaría irse apoyando el Régimen, a medida que el credo revolucionario falangista fuese quedando olvidado.

La definitiva institucionalización del planeamiento, como «base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana»⁹, será consagrada por la famosa Ley del Suelo de 1956, que establecería, al mismo tiempo, todo el complejo armazón de competencias administrativas jerarquizadas, necesarias para asumir la movilización, coordinación y dirección de una política urbanística acorde con aquella visión territorial.

Pero a partir del momento en que se alcanza la cima del largo proceso de maduración conceptual, jurídica e institucional, cuando todo el dispositivo instrumental debería haber sido cuidadosamente tratado en su puesta a prueba, empieza el camino de su deterioro, su quiebra y su descomposición, como consecuencia del brutal impacto que produce en él la orientación de determinadas decisiones políticas, contradictorias con la orientación general que requería la política urbanística ideada.

La separación del urbanismo respecto de la Administración Local, por lo que respecta al papel directivo de la Administración del Estado, el lanzamiento de una política de vivienda prácticamente sectorial, la independencia y descoordinación de las demás políticas sectoriales incidentes sobre la ciudad y el territorio, y las características que adopta el sistema de planificación del desarrollo económico en España, darán por resultado la imposibilidad de poner en marcha aquella política urbanística, que ahora resultaría contradictoria, además, con las exigencias de la nueva política económica liberal, sucesora de la autarquía, entre las que se contaban las máximas facilidades para el movimiento de personas, empresas y capital, recomendadas al Gobierno español por el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo.

Coherentemente con esta nueva política económica, y en abierta contraposición con la visión territorial de la que había nacido la Ley del Suelo y la concepción del planeamiento en ella contenida, se desenvuelve el impetuoso proceso de desarrollo urbano y de ocupación del territorio en España durante la década de los años sesenta. La escasísima prioridad política concedida lógicamente a la ordenación urbana dentro de la política general, y el subsiguiente descrédito de aquélla, considerada entonces

⁶ Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.

⁷ Blas Pérez González, Discurso de presentación de la Ley del Suelo ante las Cortes Españolas.

⁸ Véase nota 5.

⁹ Idem.

como retardataria del desarrollo económico, son hechos que enmarcan aquel proceso, junto con la inadecuación e inutilidad del aparato institucional para proyectarse con eficacia mínimamente racionalizadora, frente a las repercusiones del desarrollo económico en el cuerpo de la ciudad y la superficie del territorio. Ello se manifiesta formalmente en la ausencia de mecanismos de control y de coordinación, válidos para asegurar la utilidad de un planeamiento que estaba concebido para servir de marco a la localización de programas sectoriales, como previsión global de la suma de los mismos. De forma decisiva e irreversible, esto ha señalado la fisonomía urbana y el paisaje, con el desorden, la incoherencia y el deterioro que lo caracterizan hoy, ha agravado los problemas funcionales y los déficit infraestructurales y sociales y ha dejado una pesada herencia de difícil solución, generadora de graves conflictos sociales, como coste del desarrollo económico.

Los años setenta se abren con una reacción de la Administración, que hace concebir esperanzas hacia la posibilidad de una mayor racionalidad y eficacia. Por vez primera se estudia en realidad la situación y se hacen con lealtad un balance y una autocrítica. Y se emprenden la rectificación y la reforma, por parte del órgano en teoría más responsable, pero que, paradójicamente tenía una intervención real reducida, en comparación con la de otros organismos cuya actuación incidía con más decisión en la transformación del territorio y en el desarrollo urbano, a través de su propia vía sectorial. Por otra parte, su capacidad para instrumentar la imprescindible coordinación e integración de estas políticas sectoriales en una visión total de la ordenación urbana y territorial era absolutamente ilusoria. Por eso, si el resto de la organización institucional permanecía inalterada en sus estructuras y modos de actuación, como así fue, el resultado de aquellos esfuerzos no podía llegar a otra cosa que a un intento parcial, fragmentario e insuficiente, que puso de manifiesto y clarificó de manera definitiva que aquella imposibilidad real, históricamente constatable, del planeamiento urbanístico intentado en España durante los últimos cincuenta años se prolongaba en la imposibilidad de todo otro intento de planeamiento válido, en tanto que subsistiesen las mismas circunstancias institucionales en la materia, la cual, mientras tanto, no podía dejar de languidecer en una estéril e inoperante supervivencia administrativa.

* * *

Brevemente resumido; éste es el camino recorrido por el planeamiento español en tres cuartos de siglo, cuyos pormenores y circunstancias trato de ofrecer de manera ordenada, en un intento que inicialmente fue planteado sólo a beneficio personal, para entender, a través del análisis de los antecedentes históricos, las razones por las cuales, en un momento dado de mi trayectoria profesional, el planeamiento urbano, al que había dedicado la mayor parte de mi actividad, dentro y fuera de la Administración, se me reveló como sencillamente imposible. Una conversación

con Manuel de Solà Morales determinó que esa reflexión se haya transformado en libro. No se trata pues, en él —debe comprenderse bien esto desde el principio— de hacer lo que normalmente se entiende como historia del urbanismo, sino de intentar una indagación sobre parte de esa historia. Aquella que se refiere no a los hechos que explican o determinan la real transformación de las ciudades a lo largo del tiempo, sino a la evolución y peripecia del conjunto de las ideas y propuestas que han presidido, orientado y apoyado en cada momento, con mayor o menor fortuna, el intento voluntarista de intervenir en aquella transformación para condicionarla y lograr que se produzca de acuerdo con un determinado concepto de ciudad.

Porque paralela a la historia de las ciudades, tal como son, discurre la otra historia de las ciudades tal como fueron imaginadas y no llegaron realmente a ser, la historia de cómo se deseó que fueran y casi nunca fueron las ciudades. Y ésta, a su vez, ofrece un doble interés, ya que junto a las propuestas de configuración física aparece todo un conjunto de aspiraciones y de ideas en las que esa configuración pretende justificarse. Ello remite de forma directa al terreno de las concepciones éticas, filosóficas y políticas del papel de la ciudad en el seno de una determinada forma de organización de la sociedad, ya que el planeamiento no constituye una actividad autónoma, desligada del resto de la vida de la sociedad en el tiempo. Así, además del interés puramente formal de las propuestas contenidas en los planes, o del valor normativo de sus prescripciones, está también la validez cultural y política de la concepción de la ciudad que revelan.

No se trata, insisto, de historia urbana ni de interpretación de hechos reales para explicar el sentido de esa historia, sino del examen de teorías y formulaciones conceptuales en sucesión, así como de los propios planes, entendidos como propuestas, lo que a veces ha requerido ensanchar el campo para contemplar condiciones de entorno histórico en que aquéllos se producen. Así, lo que esta historia trata de mostrar es el detalle de la evolución de las formas que ha ido revistiendo el planeamiento, sus teorías sustentantes y las estrategias de ordenación urbana y territorial relacionadas con él. Es decir, en definitiva, las formas de previsión, o la falta de ellas, que, desde un plano conceptual han ido proponiéndose en España para conseguir el desarrollo, juzgado más conveniente, de los hechos urbanos y territoriales. El interés, pues, se centra en el propio planeamiento, entendido como organización de toda la ciudad, tanto en sus formulaciones como en sus justificaciones, pero referido de manera fundamental al amplio complejo urbano y territorial. Sólo de forma secundaria se prestará atención a otros problemas relacionados con aquél, tales como los suscitados por la reconstrucción urbana, la reforma interior o los poblados agrícolas y las colonias.

Entendida esa historia en sentido suficientemente amplio, es lógico buscar las respuestas en los campos de muy diversos sectores que con frecuencia contribuyen a la formación de aquel plano conceptual en una

sociedad sana. Entre ellos, el sector administrativo aporta la voz oficial en medio de una pluralidad de otras voces. Pero éstas, en un momento dado de esta historia, se apagan y la dejan sola, al llegar una situación excepcional de anormalidad opresiva, de empobrecimiento cultural y de indiferencia, de inhibición y de retraimiento generales. Entonces la respuesta oficial es la única que en la práctica encuentra el historiador, en medio de un enrarecimiento general. La historia pasa a adoptar una pobre linealidad, de predominio administrativo y visible indigencia cultural, en la cual tal vez puede aparecer como versión excesivamente ceñida a un solo criterio de selección. En realidad no existe tal selección sino la ausencia real de otros componentes, y es inevitable la monótona referencia uniforme, ya que durante un largo período aquella respuesta adopta un carácter insólitamente singular, aislado y hasta de claro matiz personal, en ausencia casi total de contraste, de diálogo, de apoyos, de debate y hasta de eco en medio del vacío.

Y ese período regresivo, con sus lamentables características de entorno, con su vergonzoso nivel cultural, y con un arranque verdaderamente lacerante, que hay que conocer para poder entenderlo, está ahí, y por él pasa la historia, nos guste o no, y no podemos eludirlo, porque está lleno de hechos importantes que han configurado con fuerza todo lo posteriormente ocurrido.

Así pues, aunque no se trata de una historia del urbanismo sí se trata de una historia. Y la historia sólo puede hacerse del pasado. Se limita a un fragmento de ese pasado que constituye una etapa acabada. Aunque quizá no del todo cerrada de modo definitivo, puesto que puede prolongarse, superviviéndose a sí misma, sí acabada en cuanto que ya no puede dar nada más de sí. Etapa cuya peripecia debe conocerse, no por simple afán erudito, sino como fundamento de toda superación, que sólo parece posible en una nueva situación política, ya esperanzadamente entrevista, a través de un pujante proceso de incorporación de nuevas formas de respuesta, ahora sí pluralmente emitidas por la sociedad, que ahogan y silencian la débil y átona supervivencia de la voz oficial. Y en este contexto es en el que puede tener sentido comunicar lo encontrado en esta indagación, como contribución a la formación de esa conciencia general, exigente de la necesaria transformación, en la cual el planeamiento no pueda volver a ser utilizado como tapadera pretendidamente tranquilizadora y como coartada, ni nadie pueda volver a embarcarse en el estéril y frustrante empeño de practicar o defender el planeamiento en unas condiciones de entorno enmascaradamente contradictorias con las exigencias de aquél, para llegar de nuevo, penosamente, a la evidencia del callejón sin salida del planeamiento imposible.

* * *

Este libro arranca, en parte, como ya he dicho, de una necesidad personal de clarificar una frustración rastreando la historia que conduce a ella. La historia que narra la imposibilidad del planeamiento.

Pero creo que debo aclarar ahora que al hablar de planeamiento imposible debe entenderse la imposibilidad, referida a la viabilidad y validez de las propuestas del planeamiento, es decir, a la imposibilidad de un planeamiento creíble en cuanto a la utilidad de sus posibilidades de incidencia sobre la realidad concreta que es su objeto, puesto que en sentido estricto siempre es posible desarrollar formalmente algún tipo de planeamiento, aunque sea perfectamente inútil, o válido sólo a otra clase de efectos, como los revulsivos, didácticos o teóricos de interés político o cultural. Por otra parte (no quiero ser mal juzgado por los eternos desmenzadores de la expresión), es evidente que no se puede afirmar de una vez por todas una imposibilidad absoluta y total así entendida. La vida de cada trabajo concreto sigue un camino absolutamente individual, ligado a un sinnúmero de circunstancias casuísticas variables, a menudo a situaciones puramente personales, que en ciertos momentos pueden producir una determinada concreción de alguna de sus previsiones o incluso excepcionalmente (y ésta es siempre la última esperanza de los impenitentes), un cierto seguimiento general, justificando ambas cosas, tal vez, el lema que me proponía Manuel Ribas Piera: «Planea, que algo queda.»

Quisiera añadir que, al convertirse aquella necesidad en investigación histórica sobre la evolución del planeamiento, encontré que el material que tenía que manejar se componía tanto o más que de planes propiamente dichos, de simples propuestas y, sobre todo, de textos explicativos de intenciones y objetivos del planeamiento, de exposiciones sobre la forma de abordarlo o concebirlo, que apuntaban hacia el campo metodológico, o incluso de visiones teóricas más ambiciosas, que entraban, con criterio más o menos generoso, en lo que se puede llamar el pensamiento urbanístico. A eso había que añadir —parecía necesario— algunos otros textos no tan directamente referidos al propio planeamiento, sino a algunas condiciones de entorno cultural o político, significativas e influyentes en la configuración del proceso de evolución del planeamiento.

Así, si importante es para el seguimiento de la historia que aquí relato el material gráfico que la acompaña, no menos interés creo que tiene la recopilación de textos que se incluyen, muchos de ellos rigurosamente inéditos, otros no reimpresos desde una ya lejana aparición. Su papel es doble, puesto que, al mismo tiempo que me sirven para construir o apoyar el hilo de la historia, al analizar su contenido, entiendo que en la mayor parte de los casos tienen valor documental por sí mismos como para constituir una antología de la literatura urbanística española o del clima cultural en que se producía, sin que ello suponga necesariamente ningún reconocimiento general del valor de los mismos como aportaciones a la cultura urbanística, ya que, en ese sentido, con frecuencia el valor es escaso.

* * *

Evidentemente, esta historia está escrita desde dentro del propio proceso que se narra, al cual se incorpora el autor en un momento dado. Ello

tiene la ventaja del conocimiento directo, de la abundante disposición de datos, de la experiencia auténticamente vivida, sentida desde cerca o heredada, del testimonio personal. En cambio, tal vez puede tener el inconveniente de una falta de perspectiva que puede deformar o desproporcionar algunos hechos. Es un riesgo, desde luego, que he procurado evitar con un constante intento de objetividad, pero que quizá no he logrado por completo. Al fin y al cabo, si está del todo claro que no se trata de un libro de carácter personal, también es cierto que el tema tiene para mí demasiadas implicaciones personales como para que no sea raro que se filtren las emociones. No sólo por lo que se refiere a esa inserción mía en aquel proceso, sino también de modo más general, en relación con el dramático pedazo de la historia de España que discurre como panorama de fondo del libro, una de cuyas partes es también el telón de fondo de la vida de este español que soy, nacido exactamente al mismo tiempo que la Segunda República, en el seno de una familia que poco después habría de perder la guerra, las ilusiones y casi todo lo demás.

Sin embargo, no faltará quien encuentre el libro excesivamente frío, aséptico y académico, por falta de una más clara actitud crítica y condenatoria que acabase en la consabida afirmación de una imposibilidad mayor y más definitiva del planeamiento, mientras quiera compatibilizarse con regímenes capitalistas. En relación con esto puedo decir que, con independencia de que mi trabajo pueda servir para apoyar efectivamente, con nuevos datos y con un nuevo testimonio concreto, esa tesis y esa interpretación, debo reconocer que en este caso la intención era diferente, como expliqué al principio de estas líneas.

* * *

Por último, quiero añadir dos cosas para los que se sientan molestos por el desconsolador resultado de este recorrido histórico y piensen que sólo me interesa recrearme en él: Primera, que aun a pesar de ser tan desconsoladoramente negativa en resultados, una experiencia importante queda hecha, y ello, a su vez, hace posible el examen, en un determinado nivel de exigencia cultural y política, de toda una rica serie de implicaciones que, en adelante, no pueden ser olvidadas. Y segunda, que aunque ha sido muy grande la tentación de acabar esbozando un panorama más risueño de exigencias y de condiciones que deben y pueden darse en el futuro de este país para hacer posible el planeamiento, considero que ésta es la historia de una etapa acabada, que prefiero no mezclar con ese futuro, en el cual espero que algún día podré escribir algo acerca del planeamiento posible.

Sigüenza, agosto de 1976

Capítulo 1

ORIGENES E INICIACION

Durante el período histórico a que se refiere este primer capítulo tienen lugar profundas transformaciones de la realidad política, económica, social y cultural española, que pasará en dos decenios del régimen monárquico al republicano, con la experiencia de una primera dictadura incrustada en el primero, y, luego, a la dictadura nuevamente, después del conmoviente trauma de una guerra civil de tres años.

España, en ese recorrido, intenta ensayar soluciones para la organización del paso a una sociedad industrial de masas, en la que ya no valen las respuestas del sistema burgués liberal de la Restauración. La resistencia de éste a la crecientemente necesaria democratización, a través de la reforma de la Constitución, para reconocer la presencia real de las nuevas fuerzas populares, impondrá en 1923 la solución militar de excepción, con disolución de las Cortes, suspensión de la Constitución y apartamiento de los partidos políticos.

Una etapa de mayor estabilidad política que las anteriores permite entonces poner en marcha, sin discusiones parlamentarias, un programa de política económica (hidráulica, regadíos, carreteras, ferrocarriles e industrialización) al que acompañan reformas legislativas, entre las que se pueden destacar los Estatutos Municipal y Provincial, por la importancia de las regulaciones urbanísticas que contienen.

Pero al no intervenir sobre la estructura social heredada, la Dictadura no hizo más que aplazar o agravar la solución de los verdaderos problemas subyacentes con los que volvería a encontrarse la Corona a la caída del dictador, en 1930, y ante los cuales no sabría encontrar respuesta, al tratar de volver simplemente al sistema institucional anterior. Ello dio

pie a la rápida y espectacular eclosión de las fuerzas republicanas que hicieron inevitable la crisis del régimen monárquico y la proclamación incruenta y clamorosa de la Segunda República Española en 1931, como apertura esperanzada de una nueva etapa histórica, prometedora de los cambios estructurales que el país reclamaba.

Sin embargo, la realidad histórica fue muy otra. La República se encontró con que la pesada herencia no podía modificarse tan de prisa y de una vez, como se le exigía, y su programa de reformas se vio frenado en múltiples frentes. Equivocaciones estratégicas, ingenuidades y precipitaciones se transformaban, por una parte, en formidables armas contra la renovación, explotadas por una amplia derecha disconforme, cada vez más exacerbada por el maximalismo impaciente de la extrema izquierda. La polarización política creciente abonó el terreno de la gran conspiración que desembocó en el alzamiento militar del 18 de julio de 1936 y dio paso a la guerra civil, que durante tres años mantendría dividida a España. El triunfo final de la sublevación, en 1939, acabaría con las esperanzas de una república democrática y dio paso a la instauración de un Estado totalitario.

Durante todo este largo y penoso trayecto, y directamente relacionado con él, había continuado el proceso de concentración de la población en los núcleos urbanos mayores, iniciado ya en el siglo anterior. La población residente en los núcleos de población superior a los 10.000 habitantes pasa de ser el 39 % del total nacional en 1920, al 49 % en 1940, y dentro de este último censo, la población de las ciudades mayores de 20.000 habitantes representaba el 35 % del total nacional.

Para ordenar ese crecimiento, el planeamiento abandona la rígida y limitada fórmula de los ensanches, alumbrada en el siglo XIX, para tratar de asumir la realidad de un proceso multiforme de desarrollo, que irá necesitando ampliar el marco territorial de referencia hasta llegar a contemplar la escala regional. Su evolución, sorprendentemente, no sufre en realidad una grave distorsión en sus formulaciones más generalizadas, aunque sí el retraso de algunas de ellas, como consecuencia de la forzada implantación de la ideología vencedora en la guerra civil. Este es el proceso que nos corresponde examinar en el presente capítulo. Sirvan las líneas anteriores como elemental esquema de referencia histórica.

1. Configuración inicial de la actividad del planeamiento

Cada vez más claramente, la magna obra de Ildefonso Cerdá ocupa un lugar destacado en la historia del urbanismo, tanto por lo que respecta a su propuesta concreta para Barcelona, como en lo referente a la elaboración de una visión general de la ciudad industrial burguesa, a través de su *Teoría General de la Urbanización*. También la genial intuición de Arturo Soria es reconocida hoy como una original aportación española en la his-

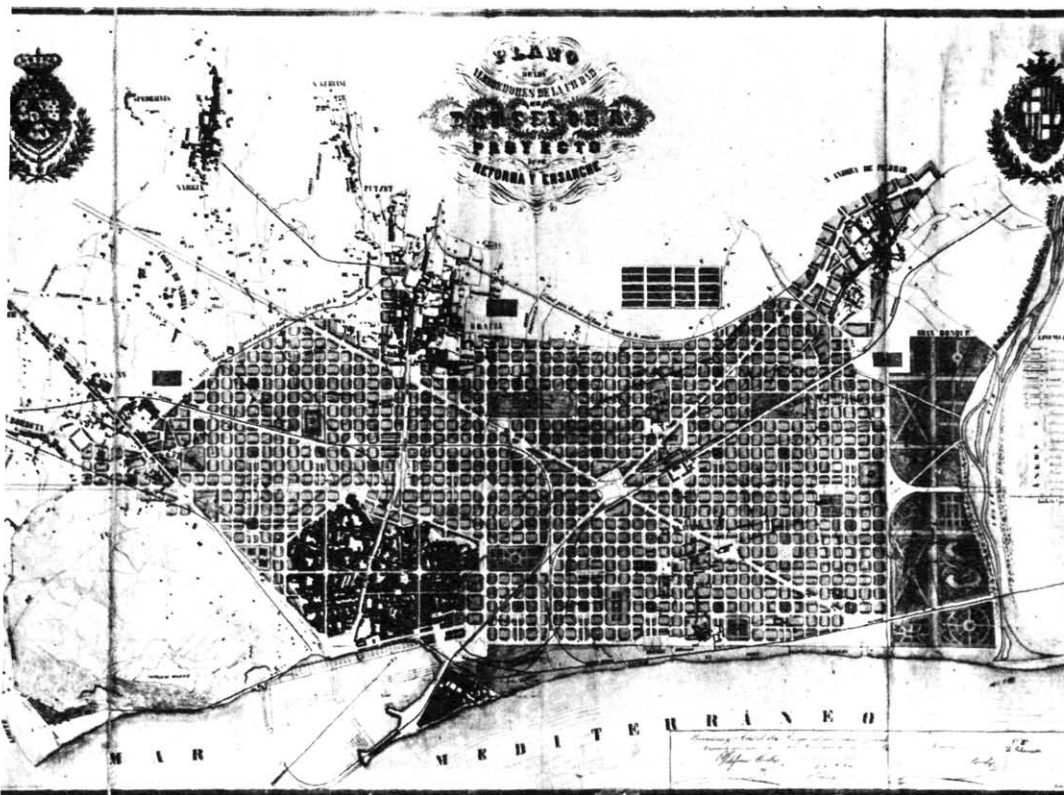


FIG. 1.—Plano de los alrededores de Barcelona y proyecto de su reforma y ensanche, realizado por Ildefonso Cerdá y aprobado por Real Orden en 1859. La alusión a la magna obra de Cerdá es obligada al iniciar un recorrido sobre la evolución del planeamiento urbano en España durante el siglo XX, como la más depurada expresión conceptual del planeamiento de ensanche.

toria del urbanismo, de extensas repercusiones en la cultura urbanística universal.

Sin embargo, ambos episodios suelen ser considerados, en relación con el panorama cultural español, como hechos singulares y hasta un tanto insólitos, difícilmente referibles a un entorno propicio y fértil, del cual fuesen manifestaciones superiores, pero no únicas.

No obstante, esa referencia puede hacerse y remite directamente a la consideración del panorama que presentaba la situación de las ciudades españolas en la segunda mitad del siglo XIX y a los primeros intentos de racionalizar, por una parte, e institucionalizar, por otra, bajo formas definidas, la concepción y el desarrollo del crecimiento urbano.

La primera de esas formas había aparecido a través de la idea del *ensanche*, como pieza urbana nueva, homogénea, bien definida y acotada, que se yuxtaponía al casco antiguo ofreciendo una alternativa diferente de ciudad ordenada, cuya conceptualización había alcanzado altas cotas de

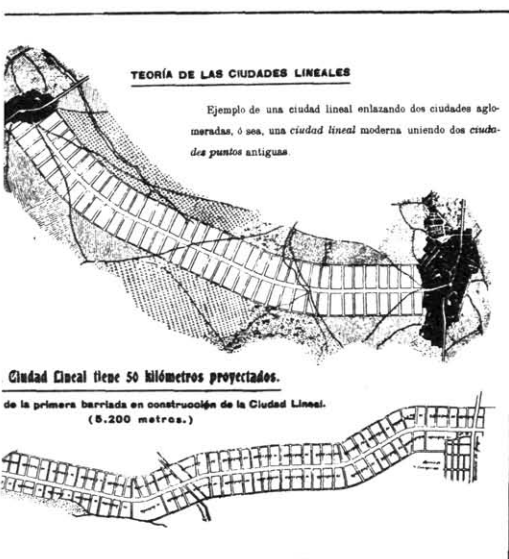


FIG. 4.—La Ciudad Lineal como principio teórico de organización urbana y territorial y como extensión de Madrid.

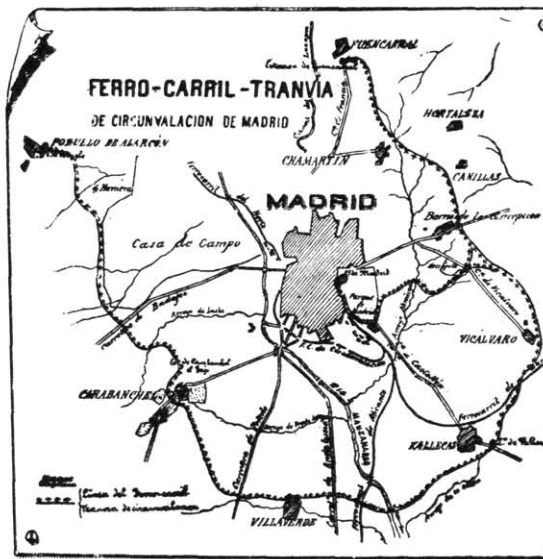


FIG. 5.—La genial intuición de Arturo Soria estaba empezando a materializarse al empezar el siglo, como parte de una larga envolvente de Madrid.

LA CIUDAD LINEAL

Compañía Madrileña de Urbanización

Primera barriada de 4 kilómetros.

Colocación segura del capital contribuyendo al bien material y moral de Madrid.

Las acciones se pagan por mensualidades de 10 pesetas. El importe de los pagarés se facilita a los que quieran construir su casa de-jando a la Compañía el beneficio de un 1 por 100.

ACCIONES
de
500 pesetas

TERRENO
de
5.152 pies á cada acción.
Antes
de dos años
el pie de
terreno
valdrá más
de 10
céntimos y
el accionista se habrá
reintegrado
de todo su capital.

PAGARES
desde 100 pesetas
en adelante
al 3 por 100 anual
garantizados
con
todo el haber social
y construcciones
hechas.

INTERESES
pagaderos
por trimestres

FIG. 6.—Un anuncio de la Ciudad Lineal de Madrid.

madurez teórica y práctica en la elaboración de Cerdá. Pero esta alternativa, que se presentaba al final del siglo como la gran solución, empieza a manifestar su insuficiencia para asumir la resolución de una serie de fenómenos urbanos de importancia, que se producían al margen de la misma. Así, empezará a ser cuestionada la fórmula y aparecerán nuevas elaboraciones teóricas que tenderán cada vez más a sustituir aquella alternativa unitaria y compacta por concepciones abiertas y heterogéneas, encaminadas a dar respuesta pluriforme a las diferentes exigencias de un proceso de formación de la ciudad diversificado en su origen económico y en su forma de producción.

Y tal vez es en ese momento en el que puede considerarse que empieza a aparecer, aunque embrionariamente, una visión más completa del total organismo urbano, y con ella, una nueva concepción de la actividad tendente a la previsión y control de su desarrollado, es decir, el planeamiento urbano en su sentido moderno.

Así, a partir de entonces, puede verse cómo irán quedando superadas por la idea de plan general las formas fragmentarias de intervención existentes, aunque esta superación no suponga necesariamente una exclusión en todos los casos, ya que ese nuevo instrumento que irá apareciendo, el plan general («de urbanización», «de extensión», «de ensanche y extensión», o incluso «regional») asumirá en parte esas formas preexistentes, en principio de modo muy ecléctico y conciliatorio, como técnicas y metodologías adoptables, insertas en su estrategia global. Tal ocurre con las *ordenanzas municipales*, que habían tenido su propia historia autónoma, como amalgama de disposiciones tradicionales y nuevas, algunas de muy remoto origen, o con la técnica de las *alineaciones*, que también había pasado por su propia evolución desde los *planos geométricos*, que venían ya realizándose desde el siglo XVIII y habían recibido su normalización a través de las diversas Instrucciones para su elaboración (1846, 1853, 1859). Todo ello configuraba un panorama muy heterogéneo y diversificado que, además, contaba con grandes vacíos. Hacia 1910, según se deduce del estudio mandado realizar por el ministro De la Cierva, 5.210 municipios, de los 9.266 existentes, no tenían ordenanzas aprobadas¹.

Por otra parte, las dificultades del propio proceso de maduración del planeamiento, con todas sus indefiniciones e incertidumbres iniciales respecto a su propia naturaleza, justificarán la coexistencia de esas formas previas de intervención, de tal forma que no sólo los planes nuevos incorporarán las técnicas y las figuras precedentes, sino que durante algún tiempo se seguirán estudiando, proponiendo y en algunos casos aprobando *ensanches* durante el siglo XX (Valencia, 1907 y 1912; Pamplona, 1915, y Murcia, 1920) al amparo de la legislación correspondiente, mientras que la persistencia de los *planes de alineaciones* y de su rudimentario pro-

¹ Nicolás Pérez Serrano, *Las ordenanzas municipales de Madrid*, Cátedra de Madrid, Ayuntamiento de Madrid, 1954.

PLAN DE ORDENACION DE BARCELONA Y SV ZONA DE INFLUENCIA
 PLAN DE ENLACES DE BARCELONA CIUDAD
 PROYECTO "JAUSSELY"



FIG. 7.—El llamado *Plan de Enlaces de Barcelona*, derivado del proyecto presentado al concurso de 1903 por León Jaussely.

cedimiento de organización del desarrollo urbano convivirá con el larguísimo camino de penetración de los nuevos tratamientos y exigencias.

Por otra parte, también estarán presentes en este momento poderosas influencias de diversas corrientes externas. El formalismo de los trazados geométricos, las combinaciones de curvas y rectas, las simetrías, las diagonales cruzadas, las radiaciones, en la muy operante línea de la *city beautiful*, continuarán proporcionando un repertorio de formas, difícilmente utilizable en las modestas proporciones de los problemas abordados, pero que manifestaría toda su vigencia y su capacidad de deslumbramiento en un esplendoroso y maduro documento de claro sabor académico: el plan que, como respuesta al concurso de anteproyectos convocado en 1903 por el Ayuntamiento de Barcelona, fallado en 1905, presentó el arquitecto

francés Léon Jaussely, admirando a un jurado que estimó el «carácter noble y monumental» que adquiriría con él la ciudad, la cual se transformaría así en «la más bella de las ciudades del Mediterráneo», «haciendo desaparecer la monotonía del Plano Cerdá». El proyecto definitivo (1907), fue realizado por el propio ganador del concurso, auxiliado por Fernando Romeu y Federico Armenter, arquitecto e ingeniero, respectivamente, de Barcelona, ganadores de los dos primeros accesit. La dilatada Memoria contiene un amplio desarrollo de las ideas a que obedecía el Plan, que se ponen claramente de manifiesto en la crítica del de Cerdá, el cual aparece visto como realizado «con olvido completo de casi todas las condiciones de belleza de las poblaciones» ... «porque no se ha hecho aplicación de la más elemental regla artística, de proporciones, cuestión de visualidad, composición de plazas y agrupación de edificios públicos, disposición interesante de jardines, etc.» Rompiendo la trama del plan Cerdá, León Jaussely superponía su deslumbrante juego de plazas y *squares* monumentales, de paseos-jardines y avenidas, de salones y terrazas, de edificios grandiosos y de parques, que quedarían en el olvido cuando, años más tarde, algunas de las ideas de estructura viaria fuesen recogidas en el llamado «Plan de Enlaces» de 1917.

En realidad, el concurso había nacido de preocupaciones diferentes puesto que, en principio, su objetivo fundamental era el estudio de la conexión de la expansión de la ciudad con los pueblos de la periferia, tema que el Plan Cerdá en realidad había descuidado. Para ello, entre otras disposiciones varias, Jaussely alumbró la idea del Cinturón de Ronda, que sería recogido en ese llamado «Plan de Enlaces» elaborado por los arquitectos Romeu y Porcel, como versión económica y limitada del ambicioso y fantástico proyecto del arquitecto francés.

Sin embargo, paralelamente, habría corrientes distintas que abogarían por la flexibilización de los trazados bajo el influjo, tanto del prestigioso planeamiento alemán (que, según decía Stübben en 1910, había logrado integrar las esencias de la herencia barroca con el medievalismo resucitado por Sitte), como del correspondiente al «urbanismo sociológico» y a los «trazados orgánicos» del ámbito cultural británico, adelantados en cierto modo por experiencias como Bournville y Port Sunlight (1875 y 1887, respectivamente) y divulgados con éxito por las inquietudes desencadenadas por el famoso y difundido libro de Howard y el incipiente movimiento de la Ciudad-Jardín.

Todo ello, seguido más o menos de cerca por grupos profesionales españoles, proporcionará un conjunto de elementos nuevos, sobre los que se irá desplegando la actividad del naciente planeamiento y la discusión cultural en relación con el mismo, hasta que, más tarde, se produzca la aparición de otros nuevos elementos conceptuales, con la irrupción del racionalismo. Un hecho llamativo, que debe quedar apuntado desde este momento, es la falta de sensibilidad de los técnicos españoles hacia el valor real de la original y sugestiva aportación de Arturo Soria, y su incapacidad para incorporar la teoría de la Ciudad Lineal a la cultura urbanís-

fuera del grupo de incondicionales y seguidores, y dentro, en cambio, de los ambientes profesionales, fue el interesante proyecto del arquitecto Grases y Riera (primer antecedente de la idea de prolongación hacia el norte del paseo de la Castellana, que habrá de constituir después el elemento clave del planeamiento y del desarrollo de Madrid), para una Gran Vía Central, de Norte a Sur, que enlazaría Fuencarral con Villaverde, pasando por el Hipódromo de entonces, la Castellana, Recoletos y El Pardo, acogiéndose para ello a la Ley de Reforma y Ensanche de poblaciones. El proyecto fue objeto de expediente por el Ministerio de la Gobernación y de una pequeña publicación por parte de su autor, en la que se demuestra que la concepción general, en efecto, era deudora de la idea de Arturo Soria: «... resultando con la ejecución de este proyecto, realizado de una manera práctica, fácil, económica y altamente útil para el engrandecimiento de la capital, el *desiderátum* de la "Ciudad Lineal".»³

1.1. Crisis del planeamiento de ensanche

El concepto de ensanche había nacido en gran medida de un deseo administrativo unificador, de carácter abstracto y un tanto simplista: «formándose proyectos aislados en cada extremo de la población, y haciéndose la reforma sin unidad ni concierto, se vendrá a parar a un resultado informe y poco provechoso». Esto debería ser evitado «subordinando el proyecto a un pensamiento completo; estudiando, en fin, de antemano, y a la vez, todas sus circunstancias, como se ha hecho y se está haciendo en otras grandes ciudades de Europa y América». Así se expresaba el Preámbulo del Real Decreto de 8 de abril de 1857, que autorizaba la preparación del Plan de Ensanche de Madrid. Este y el de Barcelona abrieron el camino, insertándose así la formidable aportación de Cerdá en un proceso general que generó su propia instrumentación jurídica de carácter general, a través de las sucesivas aproximaciones que representaron las Leyes de Ensanche de 1864 y 1876, y la especial para Madrid y Barcelona de 1892, extendida después a otras ciudades.

Ese carácter de pieza unitaria de nueva planta, yuxtapuesta a la ciudad existente, con la que funcionalmente se suelda de modo más o menos satisfactorio, resulta coherente con la concepción que algunos textos de la época, como el citado, ponen de manifiesto, según la cual se trataba de concentrar en una sola operación todo el esfuerzo urbanizador y dirigir en un solo sentido todo el crecimiento de la ciudad, sometido a unas condiciones también unitarias y uniformes. Esto es coherente con la ausencia de una visión integral de todo el organismo urbano que habría de resultar como un todo de la fusión de ambas estructuras, la vieja y la nueva ciudad. Por eso ha podido decirse con acierto que con los ensanches se trataba de facilitar el crecimiento urbano más que de ordenar la ciudad,

³ José Grases y Riera, *La mejor calle de Europa en Madrid. Gran Vía Central de Norte a Sur*, Madrid, 1901.

señalando la diferencia entre ese tipo de operación y lo que, en cambio, constituiría una verdadera propuesta de ordenación general.

Por esa misma limitación, por otra parte, traslucía una insuficiente comprensión del hecho urbano global y del papel que en él desempeñaban las fuerzas reales que se estaban haciendo presentes en el crecimiento y reclamaban un puesto que no encontraban a través de la fórmula de los ensanches. Estos atendían sólo a una parte de ellas, y a ésta sí le dieron plena satisfacción, permitiendo, a través de los mecanismos de desarrollo adecuados a las posibilidades de la misma, la eclosión del modelo urbano que necesitaba la burguesía. En cambio, y sobre todo, quedaban fuera de atención los problemas del interior de los deteriorados cascos, en especial sus aspectos higiénicos y funcionales, así como, por otra parte, la demanda, creciente con la industrialización incipiente, de vivienda para las clases sociales que no podían satisfacer los costes derivados de las características con que se desarrollaba el ensanche.

La primera de estas insuficiencias, al agravarse sus efectos, requirió una atención específica que, a su vez, generó una forma de tratamiento que venía a complementar y a continuar el conjunto de regulaciones de «policía urbana» contenidas en las diferentes ordenanzas municipales (que fueron en muchas ciudades españolas objeto de revisión y ampliación en los últimos años del siglo). Una regulación general fue sistematizada en la Ley de Saneamiento y Mejora de Poblaciones, de 1895.

La segunda se manifestaba en la aparición de la urbanización marginal, en las zonas exteriores y en las conexiones de la ciudad con las poblaciones menores existentes en su periferia, que quedaban más o menos absorbidas, produciéndose formaciones espontáneas, con frecuencia en simples procesos de edificación ínfima, constituyendo conjuntos suborbitales inconexos y normalmente carentes de los servicios urbanos mínimos, en el característico marco de la infravivienda y albergando a una población que llegaría a inquietar a los Gobiernos de la Restauración y a provocar las primeras actuaciones públicas de los seguidores de Pablo Iglesias. Esto venía a reforzar lo evidente de la ya señalada insuficiencia y limitación de las operaciones de los ensanches frente a los problemas del todo urbano, ya que sobre aquellas zonas exteriores no existía posibilidad alguna de control municipal, en ausencia de toda regulación jurídica, a pesar de los diversos intentos de abordar el problema en sucesivos proyectos de ley que no llegaron a aprobarse. Así lo señalaba claramente en 1908 el ingeniero municipal de Madrid, Pedro Núñez Granés, comisionado por el Ayuntamiento para la redacción de un proyecto de urbanización de «los alrededores», cuando decía que la única limitación legal que cabía imponer a los propietarios de terrenos en esos alrededores era la de someterlos a alineaciones y rasantes, pues «en virtud de la legislación de la propiedad, es forzoso a los Ayuntamientos autorizar cuantas construcciones se soliciten, en virtud de su perfecto derecho». Cabe destacar, pues, que no se trataba de edificación clandestina ni de infracción alguna la que

se desarrollaba fuera de los ensanches⁴. Por eso, tampoco en principio había regulación para la creación de barriadas obreras y poblados satélites, terreno éste que enlazaba con el movimiento de la Ciudad-Jardín y que, en alguna medida, tenía su formulación original en España, en la obra de Arturo Soria, cuyo deseo de ofrecer un tipo de ciudad donde ricos y pobres vivieran juntos podría interpretarse, tal vez, a la luz de los problemas de segregación espacial que estaba produciendo el modelo urbano de los ensanches. En cualquier caso, la urbanización ajardinada, externa a la ciudad, que en otros países de Europa y de América contaba ya con realizaciones en marcha (inicialmente aparecidas de la mano de los grandes patronos industriales, y que había sido objeto de la sistematización teórica de Ebenezer Howard, según la idea de la Ciudad-Jardín) recibió en España, ya entrado el siglo xx, la atención de varios autores, especialmente de Cipriano Montoliu, que la difundió en diversas obras muy documentadas, en las cuales hizo la exégesis del pensamiento de Howard, describió Letchworth y Welwyn, Hampstead, Bournville, Port Sunlight y las colonias alemanas de la familia Krupp, precisó el alcance del concepto «ciudad-jardín», frente a los de «colonia-jardín» y «suburbio-jardín» y fue el creador y animador de la Sociedad Cívica La Ciudad Jardín, de actividad cultural y patrocinadora de algunas primeras urbanizaciones periféricas de Barcelona⁵. También fue objeto de discusión por Soria y sus seguidores y llegó a penetrar en la normativa jurídica a través de las sucesivas Leyes de Casas Baratas (1908, 1911, 1921), en las cuales incluso se llegó a recoger el tema de las «ciudades satélites» de posible creación por la iniciativa privada, produciéndose, como ha señalado certeramente Martín Bassols, la recepción de modernos conceptos urbanísticos a través de una legislación sectorial de vivienda. El mismo autor, en una obra que resulta fundamental para el conocimiento de toda la elaboración de nuestra legislación urbanística, ha mostrado cómo esta situación de normativas compartimentadas estaba reclamando una unificación que incorporase definitivamente la instrumentación jurídica de una visión unitaria de la problemática urbana global. Así se explica la formación, en 1920, de una Comisión encargada de producir la refundición de la legislación de Ensanche con la de Saneamiento y Reforma interior⁶.

En el caso de Madrid, el problema de la urbanización periférica incontrolada venía siendo objeto de atención intermitente por la importancia de sus magnitudes, habiéndose comprobado, incluso, que el crecimiento

⁴ Pedro Núñez Granés, *Ideas generales sobre la urbanización de los alrededores de las grandes urbes*, Madrid, Imprenta Municipal, 1908.

⁵ Cipriano Montoliu, *Las modernas ciudades y sus problemas a la luz de la Exposición de la Construcción Cívica de Berlín*, publicación de la Sociedad Cívica La Ciudad Jardín, Barcelona, 1913.

⁶ Martín Bassols, *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*, Editorial Montecorvo, S. A., Madrid, 1973.

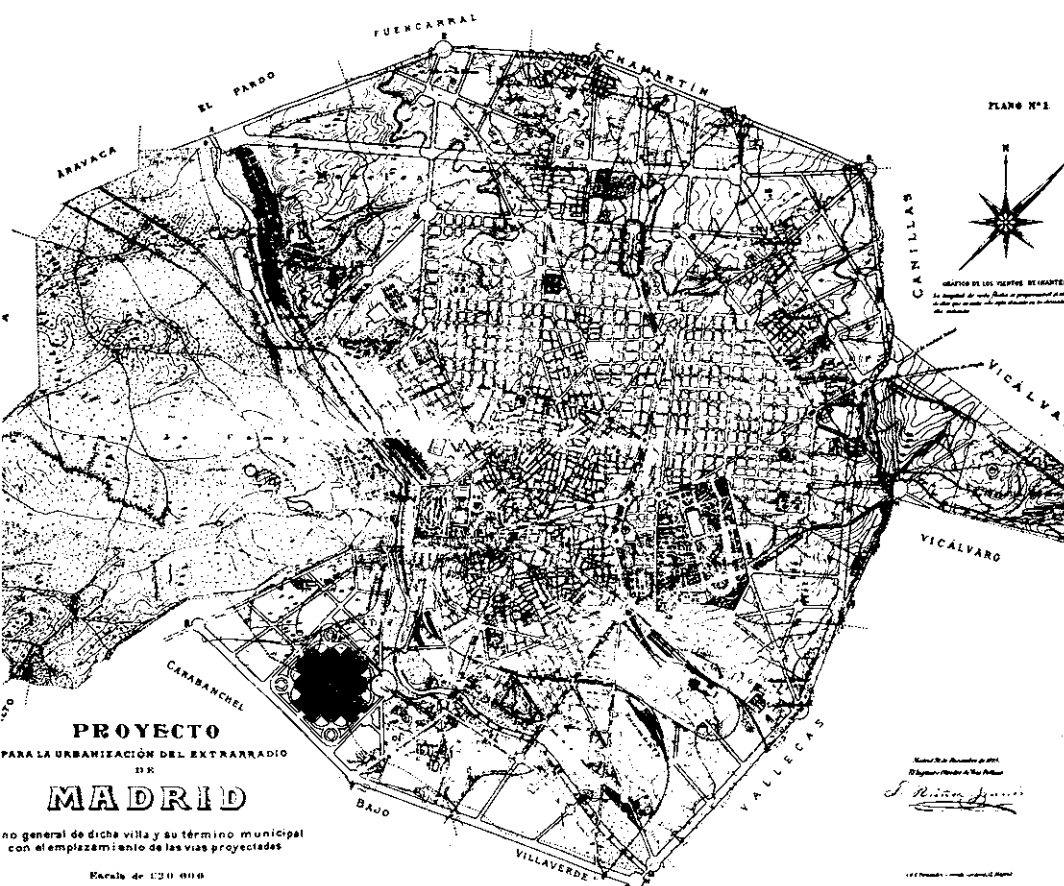


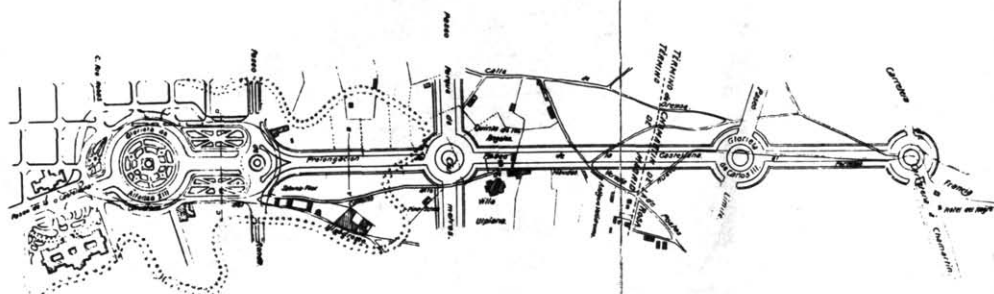
FIG. 9.—Proyecto para la urbanización del extrarradio de Madrid, realizado por Pedro Núñez Granés en 1909 y aprobado por el Ayuntamiento en 1916.

del número de viviendas había sido mayor, para un mismo período, en esas áreas exteriores que en el propio ensanche.

A esto había obedecido el primer intento municipal de ordenación de la franja llamada *extrarradio*, que quedaba comprendida desde los límites del conjunto formado por el casco antiguo y el ensanche hasta los del término municipal. Pero el proyecto realizado por el ingeniero Pedro Núñez Granés, aprobado por el Ayuntamiento en 1916, no había encontrado la instrumentación jurídica adecuada para hacerlo viable.

Núñez Granés estudió el tema del extrarradio a partir de 1907, por lo que respecta a la situación existente provocada por la edificación exterior al ensanche, y elaboró un planteamiento teórico mínimo sobre el que asentar el proyecto de urbanización de esos terrenos, con ciertas aspira-

PROYECTO PARA LA PROLONGACION DEL PASEO DE LA CASTELLANA



Escala de 1:10.000.

Madrid 1.º de Marzo de 1916.

El Ingeniero Director de Vías públicas,

J. Núñez Granés

FIG. 10.—Proyecto para la prolongación del Paseo de la Castellana, realizado por Núñez Granés en 1916 y aprobado por el Ayuntamiento de Madrid en 1917.

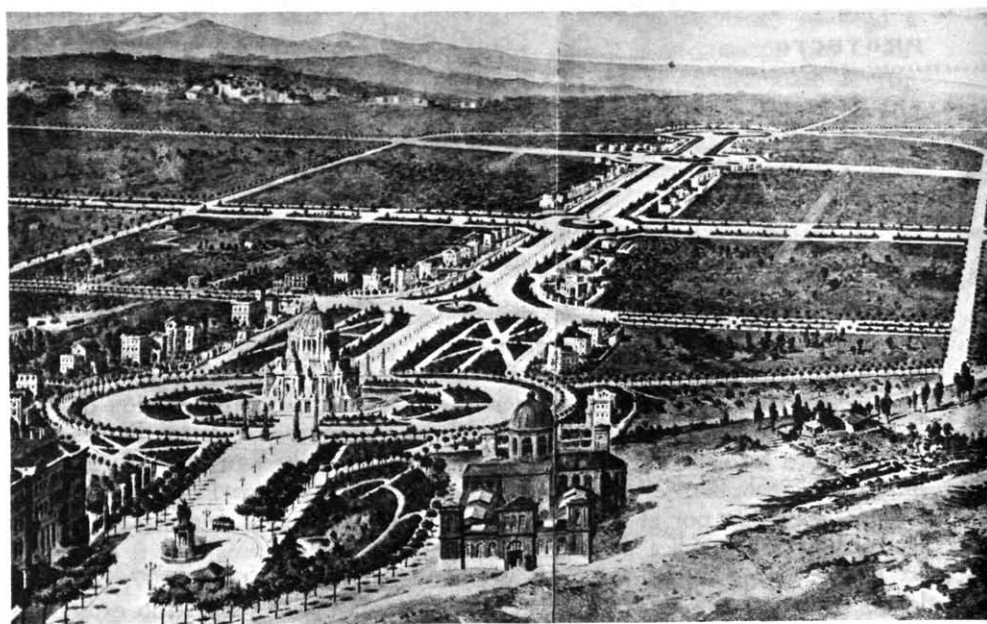


FIG. 11.—Perspectiva del proyecto de prolongación del Paseo de la Castellana de Madrid.

ciones de generalidad, exponiendo lo que llamaba «ideas que deben tenerse en cuenta al hacer los planes de urbanización de los alrededores de las grandes urbes»⁷.

La acción debía circunscribirse a proyectar y ejecutar las obras necesarias para dar fácil acceso del centro a la periferia, por vías radiales, y «a unir directamente entre sí, por otras, los distintos núcleos de población que se proyecten en los alrededores, a fin de que para ir de unos a otros no haya necesidad de dar rodeos teniendo que aproximarse o pasar por el centro». Las vías «radiales» se ajustarán en lo posible al trazado de los caminos existentes y las «envolventes» se harán siguiendo en paralelo los límites de la población. Así resultarán grandes «polígonos» (aquí aparece quizá una de las primeras veces esta expresión) cuya urbanización interior corresponderá a los propietarios del suelo, que deberán ponerse de acuerdo para el trazado de las vías «particulares», interiores a cada polígono, que completarán el sistema con las «radiales» y las «envolventes».

El proyecto que desarrollaba estas ideas fue publicado en 1910, aunque los planos están fechados en 1909, acompañados de un anteproyecto de Ley cuya aprobación se consideraba imprescindible para poderlo desarrollar⁸. En un posterior opúsculo, Núñez Granés exponía las ventajas que, para el desarrollo del proyecto, tendría la municipalización del suelo necesario⁹.

Planteaba este proyecto, de forma elemental y simplista, una prolongación de las vías del casco y del ensanche hacia fuera, de forma aproximadamente radial, lo que daba lugar a la aparición de polígonos frecuentemente trapezoidales. Una llamada «vía parque», de 100 metros de anchura, servía de eje central unas veces y de límite exterior otras, según las irregularidades del perímetro municipal, a todo el conjunto, quedando abierta hacia el Oeste, formando una C invertida, al llegar a la Casa de Campo. El resultado formal traducía una pobre resonancia de aquellos *rings* europeos típicos del final del siglo anterior, como el ensanche de Colonia, vertebrado en el proyecto de Stübben por un gran eje longitudinal. Por otra parte, la prolongación del Paseo de la Castellana en dirección Norte hacía necesario un cambio de dirección al llegar al Hipódromo, que quedaba claramente apuntado tal como se impondrá más tarde. En efecto, en 1915 el Ayuntamiento eleva al Gobierno un informe solicitando la iniciación de una importante «mejora urbana» que permita proporcionar «cauces por donde corra y se dilate la vida urbana» y recomienda abrir una gran vía hacia el Norte, haciendo desaparecer el Hipódromo, ya que esa zona es la que parece reunir condiciones más adecuadas para

⁷ Pedro Núñez Granés, *Ideas generales...*, op. cit.

⁸ Pedro Núñez Granés, *Proyecto para la Urbanización del extrarradio*, Imprenta Municipal, Madrid, 1910.

⁹ Pedro Núñez Granés, *Urbanización del Extrarradio. Necesidad, conveniencia, forma de llevar a cabo esta mejora urbana y beneficios que se obtendrán de su ejecución*, Imprenta Municipal, Madrid, 1912.

la fácil expansión de Madrid. El mismo Núñez Granés es encargado de desarrollar el proyecto, siguiendo las líneas de su Proyecto de Urbanización del Extrarradio.

El proyecto para la prolongación del Paseo de la Castellana prevé una gran avenida de seis kilómetros de largo, con cuatro glorietas, la primera de las cuales conserva la forma del Hipódromo, resolviendo la oblicuidad entre la dirección del Paseo de la Castellana y la nueva dirección Norte que se le da a su prolongación. La perspectiva que acompaña al proyecto en colores muestra que el autor pensaba en una extensión residencial, con edificios de escasa altura, a los que se imponía un retranqueo de diez metros desde la alineación, y el tratamiento ajardinado de la parcela¹⁰. El Proyecto de Urbanización del Extrarradio fue aprobado definitivamente por Real Decreto en 1916, pero no se pasó del replanteo de algunos tramos de vías.

Con independencia de su falta de viabilidad jurídica, tanto su elementalidad y pobreza, como el enriquecimiento y maduración de las ideas urbanísticas que paralelamente se estaba produciendo, iban a reclamar otra clase de tratamiento para los problemas de Madrid, como aplicación de una nueva concepción de la naturaleza del planeamiento, que respondía a una más completa comprensión del fenómeno urbano global.

Una manifestación pública de esa maduración conceptual y del generalizado interés que despertaba esa problemática tuvo lugar con la celebración de la Conferencia Nacional de la Edificación en Madrid, en 1923, en la que, junto con el arquitecto Gustavo Fernández Balbuena, aparecieron como ponentes personas del mundo de la política que posteriormente iban a desempeñar importantes papeles, tales como Fernando de los Ríos y Francisco Largo Caballero¹¹.

La valiosa, ya citada, indagación de Bassols, que no se detiene en lo puramente jurídico, ha revelado la directa repercusión de esta Conferencia en la elaboración de un importante proyecto de ley sobre fomento de la edificación, promovido por el ministro de Trabajo, Comercio e Indus-

¹⁰ Pedro Núñez Granés, *Proyecto para la prolongación del Paseo de la Castellana*, Imprenta Municipal, Madrid, 1917.

¹¹ Instituto de Reformas Sociales. Ministerios de Trabajo, Comercio e Industria, *Conferencia Nacional de la Edificación. 28 de mayo - 4 junio. Madrid, 1923. Memoria*, Publicación del citado Instituto, Madrid, 1924.

La Conferencia, como puede verse en los antecedentes recogidos en esta publicación, nació para estudiar con carácter urgente los problemas que se planteaban en el sector de la construcción y «para atenuar la grave crisis de la industria de la edificación», lo que justifica la presencia de los dirigentes socialistas.

Entre otros acuerdos adoptados se señalaba la obligación de todos los municipios de más de 100.000 habitantes de presentar en un año «un plan completo de extensión general, no sólo dentro de sus límites políticos, sino alcanzando los naturales, aunque para ello tengan necesidad de invadir las jurisdicciones de los municipios comarcanos». El problema de la edificación reclamó, pues, el de la previa ordenación del uso del suelo.

tria, José Chapaprieta, que recogía muchas de las sugerencias contenidas en las conclusiones de aquella Asamblea. Si la documentación de la Conferencia es una muestra de las inquietudes existentes y de la variedad de ideas aportadas, entre las que destaca la solicitud de una Ley de Urbanización integradora general, el proyecto de ley tiene el interés de ofrecer una concepción del planeamiento que refleja la aludida maduración teórica, pues como señala el propio Bassols, «una de las notas más sobresalientes que se contienen en el Proyecto de Chapaprieta es la superación del antiguo concepto de ensanche o extrarradio, como urbanización de un perímetro más o menos extenso, limítrofe al recinto urbano primitivo. Frente a esta idea del ensanche, toma cuerpo la concepción de “extensión de las poblaciones”, que, si bien participa de la misma directriz expansionista del espacio urbano, no obstante aporta como novedad el concebirse bajo el prisma de una planificación urbanística integral de todo el territorio muni-



FIG. 12.—Propuesta de ordenación de la ría de Bilbao, realizada en 1923 por Ricardo de Bastida.

cipal o supramunicipal, en función de la extensión o expansión proyectada; el punto de referencia de la idea expansionista ya no es el casco antiguo (como en la legislación de ensanche o en los proyectos de extrarradio), sino el territorio con su pluralidad de intereses y factores (físicos, económicos y sociales)¹². Por otra parte, el proyecto supone, al decir de Bassols, el primer reconocimiento en España, por lo que respecta a un texto normativo, del concepto de zonificación, entendido en «una finalidad más operativa que la de previsión de usos urbanísticos», señalándose zonas de viviendas, de industria, agrícolas y mercantiles, campos de deportes, etc.

¹² Martín Bassols, *Génesis...*, op. cit.

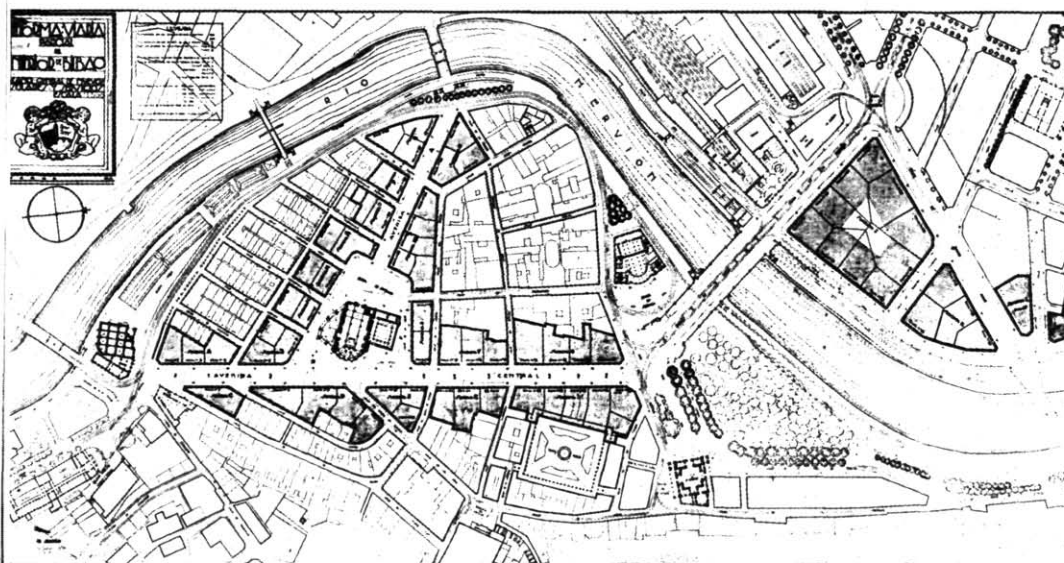


FIG. 13.—Propuesta de reforma interior de Bilbao, realizada en 1923 por Secundino Zuazo.

Referencias a este despertar de la «opinión técnica» y de esta inquietud por los problemas de la urbanización pueden encontrarse en otros textos de la época, algunos de los cuales apuntan formulaciones doctrinales de interés para mostrar la penetración teórica de las nuevas ideas. Así, por ejemplo, una notable conferencia del arquitecto municipal de Bilbao, Ricardo de Bastida (participante en la Conferencia Nacional de la Edificación), pronunciada en Bilbao en 1923, en la cual hacía lúcida-mente la crítica del planeamiento de ensanche, según la visión de los problemas que suscitaba, así como de los procesos de urbanización desencadenados independientemente de aquél, en las diversas formas por él no contempladas: «barriadas obreras», «parques urbanizados», «barrios de industrias», etc., señalando la necesidad de un «planeamiento de la ciudad completa», en el que todos esos elementos deben ser vistos como «partes integrantes de la urbe o todo».

Pasó ya el tiempo en que se aplicaba la palabra urbanización a los planos de ensanche, como el nuestro, sin expresión alguna, con una monótona repetición de un detalle adoptado convenientemente sólo en determinados sitios, que invitaba a elegir sin limitación un mismo emplazamiento de cualquiera de sus múltiples manzanas para destinarlas a la vez a fábrica, vivienda de lujo, establo, casa-almacén, de comercio, de vecinos y otras múltiples combinaciones¹³.

¹³ Ricardo de Bastida, Conferencia en la Asociación de Arquitectos e Ingenieros de Vizcaya, Bilbao, 17 de noviembre de 1923, en *Arquitectura*, Madrid, diciembre 1923.

En su virtud, las modificaciones de trazados, los nuevos barrios obreros, los poblados satélites, los «parques de monte», las zonas comerciales e industriales «deben estudiarse obedeciendo un plan de conjunto y haciendo que cada uno de los elementos citados y los demás que constituyen unidos una urbe moderna formen un todo armónico». Y acompañando a estas declaraciones se presentaba una propuesta para la ordenación de Bilbao, sorprendentemente moderna en su planteamiento de visión territorial, en la que dos grandes arterias van vertebrando el conjunto de unidades zonificadas a ambos lados de la ría.

A esas mismas preocupaciones (y creo que recogiendo claramente resonancias del pensamiento de Bastida), respondía también la propuesta de los arquitectos Aranda, García Cascales, Lorite y Sallaberry, para un «Plan General de Extensión» de Madrid, formulada en 1923, que contenía una crítica de la cortedad y limitación del proyecto de Núñez Granés. Preconizaba la necesidad de superar el concepto simple de «trazado», incluyendo otro tipo de previsiones como la división en zonas, cuyo carácter es muy parecido al sugerido en el proyecto de ley del ministro Chapaprieta, y la localización de «poblados satélites», ya que, decían, «cuando una aglomeración urbana adquiere gran incremento, crea fuera de su núcleo centros secundarios de actividad económica y social y alarga su zona de influencia hasta sitios muy distantes que la actual celeridad de transportes permite utilizar como poblados satélites»¹⁴. El concepto de «extensión limitada» trataba de dar forma al mismo principio¹⁵.

Por otra parte, el examen de los instrumentos jurídicos existentes llevaba a los autores a anunciar, como ya lo había hecho Núñez Granés, la necesidad de una ley especial. A este respecto podemos señalar que esta propuesta está sólo a unos meses de distancia de la aparición de una pieza jurídica que habrá de tener notable influencia en la institucionalización e impulsión de planeamiento, el Estatuto Municipal, a pesar de que en ella, desgraciadamente, se habrá perdido la riqueza innovadora del proyecto de ley de Chapaprieta, definitivamente olvidado al hacerse con el poder el general Primo de Rivera, en septiembre de 1923.

1.2. *El Estatuto Municipal y el planeamiento de extensión*

Aquella situación de la legislación urbanística española, que iba siendo repetidamente denunciada como inadecuada e insuficiente, y que seguía anclada en disposiciones del siglo anterior, a pesar de los diversos intentos de actualización realizados, deja de ser estacionaria, en virtud del Estatuto

¹⁴ J. L. Sallaberry / P. Aranda / J. de Lorite / J. García Cascales, «Plan General de Extensión de Madrid y su distribución en zonas. Ampliación y modificaciones a establecer en el proyecto para urbanización del Extrarradio», en *Arquitectura*, Madrid, febrero de 1924.

¹⁵ P. Aranda, «La urbanización de Madrid», conferencia pronunciada en el Ateneo de Madrid, recogida en *Arquitectura*, Madrid, febrero 1924.

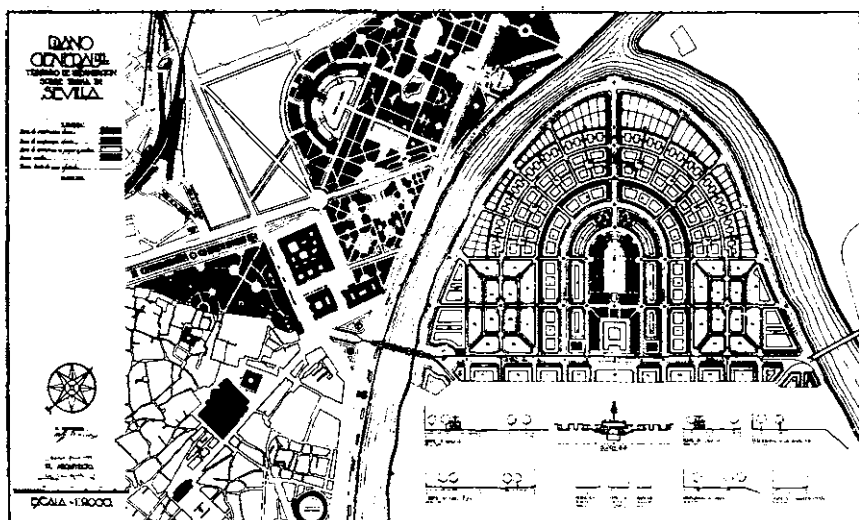
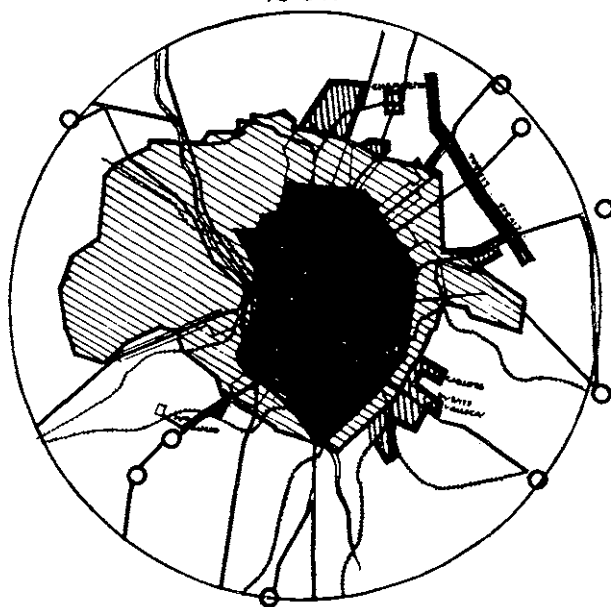


FIG. 14.—Un trazado de Zuazo para urbanización de Triana (Sevilla), 1924.

$R=8K$



- Madrid hasta el paseo de ronda.
- Madrid hasta su término municipal.
- Madrid hasta los poblados actuales fuera del Ensanche.

FIG. 15.—Ilustración a la propuesta de un plan general de extensión de Madrid, realizada en 1923 por los arquitectos Aranda, García Cascales, Lorite y Sallaberry, que incorporaba el concepto de «extensión discontinua» y la previsión de «ciudades satélites».

Municipal elaborado por el primer ministro de Gobernación de la Dictadura, Joaquín Calvo Sotelo.

Como ha señalado Bassols, en la obra que repetidamente estoy citando, el Estatuto carece de auténtica originalidad, sintetizando, refundiendo y reordenando con gran coherencia preceptos anteriores dictados en épocas distintas y de diverso rango, articulándolos en un régimen jurídico unitario, pero sin incorporar los avances conceptuales que ya se habían producido. No obstante, su trascendencia puede comprenderse si se comparan las perspectivas que abría, con la situación preexistente.

Al configurar la actividad urbanística como cometido ordinario de los Ayuntamientos, muy de acuerdo con el espíritu de afirmación de la autonomía municipal de todo el texto y el papel y la misión del planeamiento dentro de aquella actividad, el Estatuto impone la obligación, a determinados municipios, de redactar el plan de su ensanche o de su extensión. Se entendía por extensión la superficie que anteriormente se había llamado extrarradio, es decir, la comprendida entre el límite del conjunto formado por el casco y el ensanche, y el límite del término municipal, sin que, por supuesto, sea preciso que toda esta superficie sea planeada, ya que, como también ha mostrado Bassols, la idea de la ordenación urbanística de todo el término a través de un plan urbanístico territorial de conjunto está radicalmente ausente del Estatuto Municipal, que se conforma con articular operaciones singulares y concretas, bien sea exteriores (ensanche y extensión) o interiores (mejora interior). La idea del plan de conjunto, que, como vimos anteriormente, ya había sido elaborada teóricamente, no es recogida en el texto legal, que tampoco facilita solución al problema del planeamiento supramunicipal. Se puede señalar que, además, se adoptan las figuras del plan general de alineaciones o de reforma interior, para la regulación de cualquier iniciativa en los cascos. Es, pues, un conjunto de planes diferentes el que provee el Estatuto, como instrumental de ordenación urbana que habrían de ser utilizados en cada caso, individual o simultáneamente, según las circunstancias.

Este carácter rezagado de la norma jurídica respecto a las más avanzadas elaboraciones de la teoría, junto con los problemas derivados de las dificultades de dar cumplimiento a las exigencias del Estatuto, harían aparecer pronto actitudes muy críticas respecto al mismo desde las filas profesionales del planeamiento, aunque también contase con ardientes defensores, como César Cort. Así se puso de manifiesto en el XI Congreso Nacional de Arquitectos («Primero de Urbanismo») celebrado en Madrid en noviembre de 1926. Diversos ponentes señalaron en él las limitaciones en relación con las exigencias planteadas por el planeamiento. Nicolás María Rubió, que como secretario de la Sociedad Cívica La Ciudad-Jardín, creada, como ya dijimos, por Cipriano Montoliu en Barcelona, había entrado en contacto con el ambiente howardiano desde un viaje a Inglaterra en 1920, desplegó el tema del *Regional Planning*, probablemente por vez primera en el panorama español, en sentido moderno, superador de la «urbanización-ruralización» tan querida de Cerdá y de Soria.

La gran ciudad no termina, hablando de urbanización, allí donde acaban la calle o el parque suburbanos: más allá, muy lejos, sobre el paisaje, la ciudad ejerce una influencia, que debe regular, en bien del futuro desarrollo de la urbe y también en beneficio del paisaje, de la agricultura, de las industrias rurales y de todas las actividades que en el campo que rodea a la ciudad tienen su asiento¹⁶.

En realidad, esta Comunicación al Congreso tenía ya un precedente al menos, ya que unos meses antes había publicado Rubió un artículo doctrinal sobre el mismo tema, del que vale la pena retener algunos pasajes complementarios de su Comunicación, e incluso mucho más expresivos que la misma:

Este viejo concepto de la ciudad, núcleo aislado, indiferente a lo que le rodea, está muerto en urbanismo desde hace tiempo. El crecimiento de las ciudades por adiciones periféricas ha exigido el estudio de planes de extensión y de previsión del futuro que, naturalmente, tienen en cuenta el país que rodea a la ciudad. Pero los teóricos del urbanismo, siguiendo el examen de estos fenómenos de crecimiento, han tenido que constatar el vicio que subsistía en aquellos planes de extensión, los cuales consideran, todavía, la ciudad como un organismo-unidad, astro egoísta en medio de un vacío intersideral, que se desinteresa de todo lo que no es su propia atracción y su propia vida. ... Este estado de espíritu es condenable, al menos porque está pasado de moda. Si damos a la palabra paisaje una significación compleja que comprenda llanuras, bosques, aguas, industrias, minería, agricultura, habitación, tráfico, etc., diremos, con los urbanistas modernos, que la ciudad de mañana no ha de ser más que un elemento del paisaje.

En este paisaje, en un país, puede haber más de una gran ciudad. Cada una de ellas no es más que un elemento del paisaje. Seguramente, si dentro de un territorio extenso no hay más que una gran ciudad, centro de atracción, no faltarán ciudades importantes a cierta distancia de la principal, además de pueblos y lugares que tienen su propia vida. Cada uno de estos núcleos es elemento del país como son los ríos, las montañas y los huertos: elementos que han de tener relaciones mutuas. En la concepción urbanista actual, nada es superior *per se*: todo ha de someterse a una concordia, a una idea de urbanización. La adoración de la gran ciudad, monstruo devorador con todos los derechos sobre los pobres vecinos, no puede resistir el examen de los urbanistas. Es el país el que es preciso organizar o urbanizar, dando a la palabra un sentido nuevo.

Los ingleses han denominado *Regional Planning* a esta urbanización del país; los franceses le llaman «Urbanización Regional». Región quiere decir tanto comarca como gran país; todo depende del caso. Pero el *Regional Planning* quiere siempre indicar que una idea de conjunto es aplicada sobre todo el territorio al cual se quiere hacer vivir armónicamente; y a esta armonía se sujetan las grandes ciudades, los pueblos y todo lo que en el país se encuentra.

La urbanización regional significa el tratado de paz entre la ciudad y el campo. Esta paz no puede ser durable más que si da satisfacción a todas las necesidades y a todos los intereses en pugna. Un proyecto de urbanización territorial ha de salvaguardar los altos intereses de la cultura y de la vida civil, ha de abrir caminos cómodos

¹⁶ Nicolás María Rubió i Tudurí, *Legislación en materia de urbanismo*. Comunicación al XI Congreso Nacional de Arquitectos, Primero de Urbanismo. Publicación de la Sociedad Central de Arquitectos, Madrid, 1926.

para la expansión de la industria, pero al mismo tiempo ha de preservar los terrenos agrícolas de las escaramuzas de la edificación; debe salvar los paisajes rústicos de toda sombra de contagio ciudadano; ha de dar a la habitación aquellos espacios donde la construcción es más económica, la vida más sana y la circulación más fácil. (Además de la multitud de condiciones técnicas que aquí no interesan.) Socialmente, la urbanización territorial se propone ser el freno de la exagerada atracción de los centros de vida urbana. La limitación de la fuerza de aglomeraciones de las ciudades por el único medio que existe: la disolución de la energía de atracción del núcleo urbano por todo el ámbito del país ¹⁷.

En el mismo Congreso las dificultades prácticas para la satisfacción del mandato legal del Estatuto fueron examinadas por Fernando García Mercadal, que demostró la falta numérica de técnicos para desarrollar la tarea exigida ¹⁸, y por el propio secretario del Congreso, Gustavo Fernández Balbuena, que, en el acto de apertura, pronunció una conferencia en la que recogió el fruto de una interesante información que había elaborado en algo más de un año, a través de una encuesta realizada con 285 municipios, la cual permitió, al decir de Balbuena, «un primer ensayo analítico del problema urbanístico español».

Esta conferencia tiene el interés de ofrecernos hoy una panorámica muy completa del estado del planeamiento en todo el país y una visión personal, ciertamente pesimista, de las posibilidades que se ofrecían a la actividad ordenadora ¹⁹.

El punto de partida era la obligación impuesta por el Estatuto: «Todos los Ayuntamientos que en el decenio 1910-1920 hubieren experimentado un aumento de población superior al veinte por ciento» están obligados a redactar «en el término de cuatro años su plan de ensanche o de extensión». Y la primera constatación de Balbuena es la extensión de la obligación: el precepto obligaba a 64 Ayuntamientos y eximía a otros 221. Entre los eximidos estaban algunas ciudades monumentales como Avila, Burgos, Plasencia, Trujillo, Córdoba, Cuenca, León, Ronda, Salamanca, Segovia, Toledo, Ubeda y Zamora, mientras que un «sistema de pueblos que advienen ciudades nuevas, sin apenas historia ni valor anterior, nace y palpita y crece de modo vertiginoso, respondiendo a realidades geográficas e industriales, a incrementos de la riqueza pública, que tienen su asiento y origen no importa dónde con respecto a la línea político-administrativa que define su término municipal, y sin preocupación alguna acerca de la evolución que pueda experimentar el centro astro histórico, del cual el núcleo urbano nuevo fuera satélite un día».

¹⁷ Nicolás Maria Rubió i Tudurí, «La qüestió fonamental de l'urbanisme: el país-ciutat», en *Revista de Catalunya*, Barcelona, febrero 1926.

¹⁸ Fernando G. Mercadal, «La enseñanza del urbanismo», Comunicación al XI Congreso Nacional de Arquitectos, Madrid, 1926, Publicación de la Sociedad Central de Arquitectos.

¹⁹ Gustavo Fernández Balbuena, «Conferencia en la apertura del primer Congreso Nacional de Urbanismo en Madrid», recogida en: *Trazado de ciudades*, obras completas de Gustavo Fernández Balbuena, editadas por Otto Czekelius, Madrid, 1932.

El Estatuto no contemplaba, pues, la problemática de las ciudades de valor arqueológico que hubieran requerido una «policía morfológica» de sus interiores, según el propio Balbuena, y que quedaban abandonadas si su coeficiente censal no entraba en las condiciones señaladas por el texto legal.

Pero había aún otros datos numéricos reveladores de la situación nacional.

De los 64 municipios afectados, 15 tenían plano, 35 no lo tenían (de ellos 13 lo estaban estudiando y 22 ni lo tenían ni lo estudiaban). El resto no contestó a la encuesta. De los gráficos que acompañaban a la conferencia, en la edición de que fue objeto, se deduce que El Ferrol, Santander, San Sebastián, Pamplona, Lérida, Barcelona, Sabadell, Castellón, Palma de Mallorca, Alicante, Albacete, Linares y Ronda tienen proyectado su ensanche, a las que habría que añadir Madrid, que evidentemente también lo tenía. El mapa titulado «Estado de la urbanización en España», que, a pesar de la ambigüedad del título, se refiere al planeamiento, es de un gran valor documental para el conocimiento de la situación del planeamiento en España en aquellas fechas, aunque equivocaciones comprobadas y deficiencias de representación me hacen dudar de su rigor y validez plena.

Señalemos finalmente que una de las principales conclusiones del Congreso fue la necesidad de una Ley General de Urbanización que recogiese las nuevas aportaciones conceptuales y pudiese ser cauce para la nueva visión del planeamiento.

Pero con independencia de aspiraciones como éstas, y con base precisamente en lo que el Estatuto Municipal había proporcionado, se va a producir durante todo el período de la Dictadura y principio de la República una serie de planes de reforma, de ensanche o de extensión de ciudades españolas, deseosas de cumplimentar el precepto. Esto vino a proporcionar cierta animación en el panorama profesional de arquitectos e ingenieros, al calor de los concursos de anteproyectos convocados por los Ayuntamientos, desarrollando las diversas figuras de planeamiento del Estatuto. Así, por ejemplo, en 1926, al concurso para el plan de extensión de Bilbao, sobre el que había teorizado con fortuna Ricardo de Bastida, se presentaron trabajos de César Cort, de García Mercadal (en colaboración con el alemán Otto Bünz), de Amán, de Ugalde y del gran maestro internacionalmente famoso Josef Sttübben, entre otros. Sirvieron de base para la redacción del plan de 1928 por un equipo local que dirigió Odriozola.

El plan de ensanche de Zaragoza fue realizado directamente en 1925 por el arquitecto municipal Miguel Angel Navarro, mientras que, también sin concurso, César Cort redactó el de Murcia en 1928.

García Mercadal ganó en 1929 el concurso para redactar el plan de ensanche y reforma interior de Burgos, frente a propuestas de Cort, Apraiz, Amán y Moliner.

Ya en 1933, el concurso del ensanche de Badajoz fue adjudicado a Ulargui, frente a propuestas de Fonseca y Pérez Mínguez, y en 1935, en el caso de Logroño, volvió a imponerse Mercadal, ante un nutrido grupo de concursantes, entre los que se encontraban Esteban de la Mora, Blein, Valentín Gamazo, Cárdenas, Setiem, Pérez Mínguez, Amáñn y Oms.

A esa relación de concursos y planes, surgidos en desarrollo del precepto del Estatuto Municipal, hay que añadir el caso de Madrid, del que nos vamos a ocupar más adelante, objeto de un concurso internacional.

Por lo general, tanto los planes como los anteproyectos que les precedían responden conceptualmente a lo que podríamos llamar la herencia del planeamiento de ensanche, a pesar de que la misma, como ya hemos visto, estuviese superada en las formulaciones teóricas más avanzadas.

Con una ambigüedad en la que es difícil discernir lo que se entiende por ensanche y lo que se entiende por extensión, estos planes proveen unas superficies descompuestas en manzanas, distribuidas alrededor de los cascos, por lo general condicionadas en sus direcciones fundamentales y en sus localizaciones por la prolongación hacia el exterior de las vías de acceso, por lo que, muy a menudo, el resultado es una organización en abanico, que consolida el modelo radical, limitando el desarrollo de la edificación a algunos de los sectores entre vías, mientras que otros quedan libres. No hay límites definitivos para el crecimiento, funcional y morfológicamente determinados. Parece como si la extensión (y en esto sí habría diferencia con lo que caracterizaba al ensanche tradicional) pudiera continuar en cualquier momento a partir de donde el plan ha detenido su dibujo. El plan, así, respondería a una intención de apertura e indeterminación al servicio de un concepto de ciudad inacabada, que va incorporando fragmentos territoriales de su entorno, a medida que los va necesitando, preocupándose de que el empalme se haga en las mejores condiciones de continuidad funcional.

En la mayoría de los casos aparece una cierta diferenciación de tratamiento sectorial o de zonificación muy elemental, distinguiéndose especialmente en la forma de tratar la edificación. Al adentrarse en los años treinta, la manzana cerrada irá cediendo el puesto a las formaciones geométricas de bloques paralelos, reflejando la penetración de la estética racionalista, muy viable en algunos de los proyectos de concurso más de vanguardia, en los que la influencia de lo que representaban por entonces las colonias de Frankfurt o de Berlín es patente.

Algunos de estos planes de ensanche o de extensión lo son además de reforma interior, con lo que el resultado total es un plan de conjunto de la ciudad y su crecimiento futuro, definido formalmente a través de un frecuentemente minucioso trazado de alineaciones.

En muchos casos el plan va acompañado de abundantes perspectivas y detallados proyectos de jardinería, vialidad y hasta de edificación, en una mezcla conceptual de niveles y de escalas, incompatibles en la más abstracta forma posterior de entender el planeamiento.

La concepción teórica de este tipo de planes, la metodología de su realización, los conocimientos teóricos y prácticos en que descansaba, su contenido documental, así como sus requisitos jurídicos y el camino de su tramitación administrativa al amparo del Estatuto Municipal pueden muy bien ser evocados siguiendo el libro *Murcia, un ejemplo sencillo de trazado urbano*, en el que su autor, César Cort, recogió la experiencia que había realizado en 1928 al elaborar el plan de reforma y extensión de

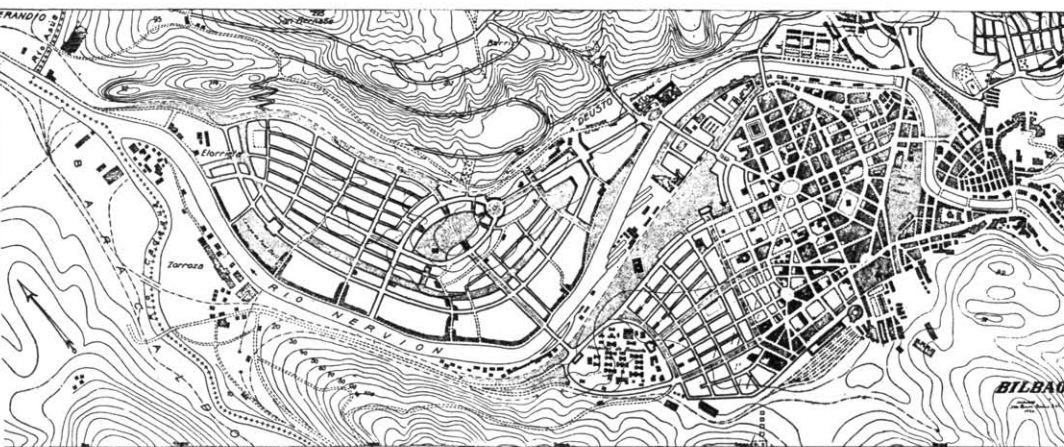


FIG. 16.—Anteproyecto para el plan de extensión de Bilbao, presentado al concurso de 1926 por Otto Bünz y Fernando García Mercadal.

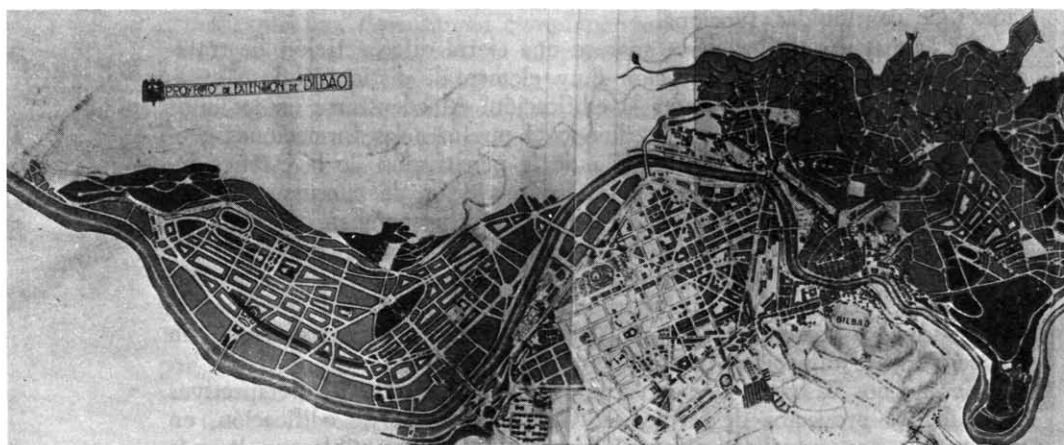


FIG. 17.—Proyecto de extensión de Bilbao, 1927.

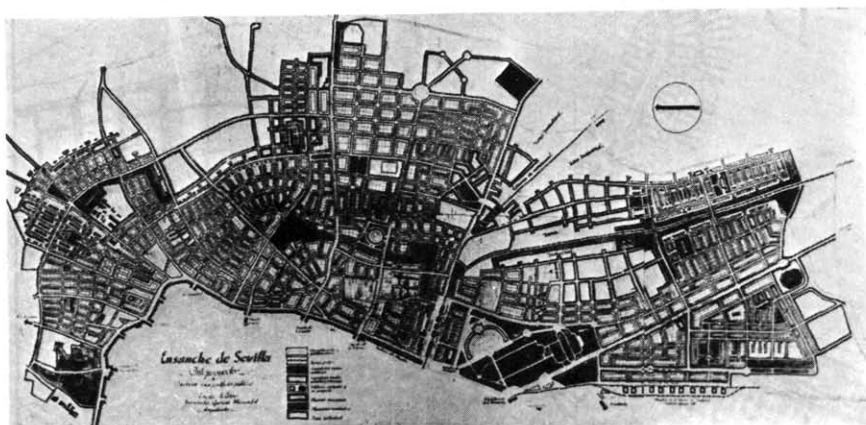


FIG. 18.—Anteproyecto de plan de ensanche de Sevilla, para el concurso de 1930. García Mercadal.

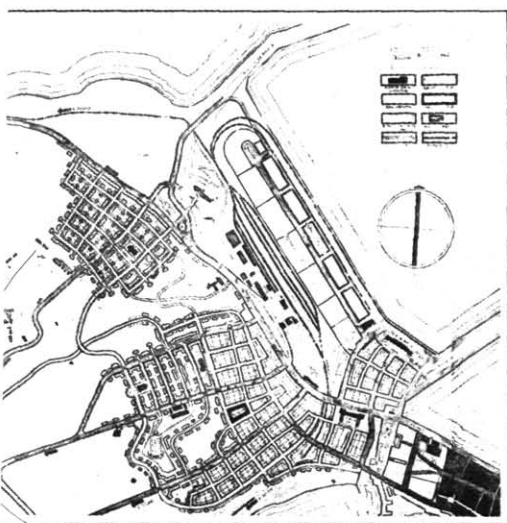


FIG. 19.—Ensanche de Ceuta. García Mercadal, 1930.



FIG. 20.—Anteproyecto para el ensanche de Badajoz. García Mercadal, 1933.

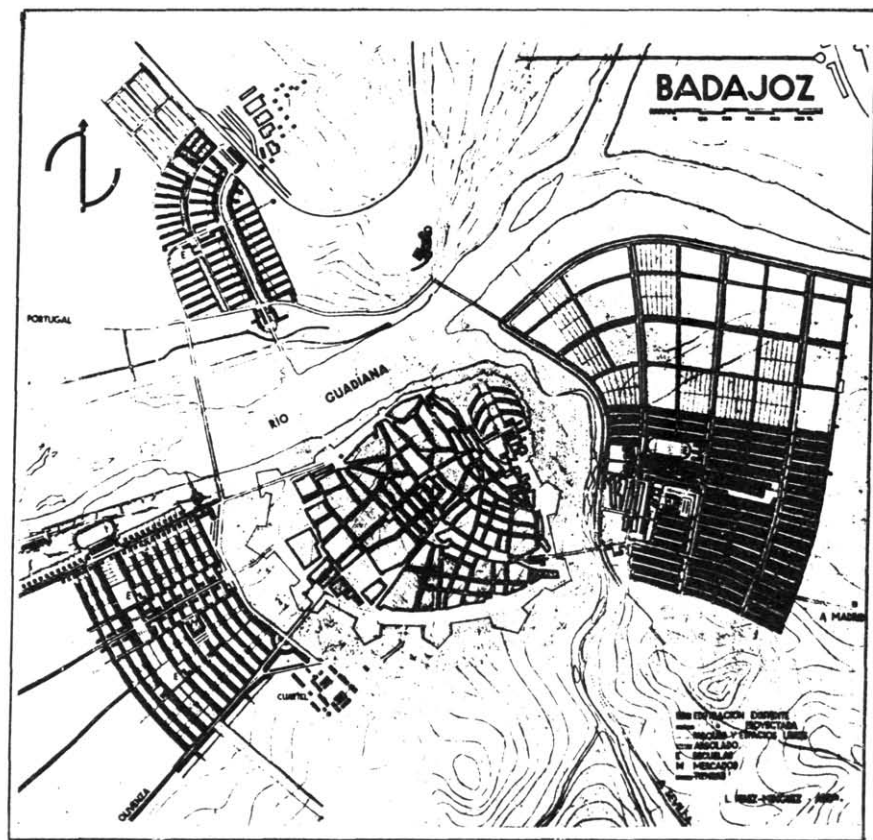
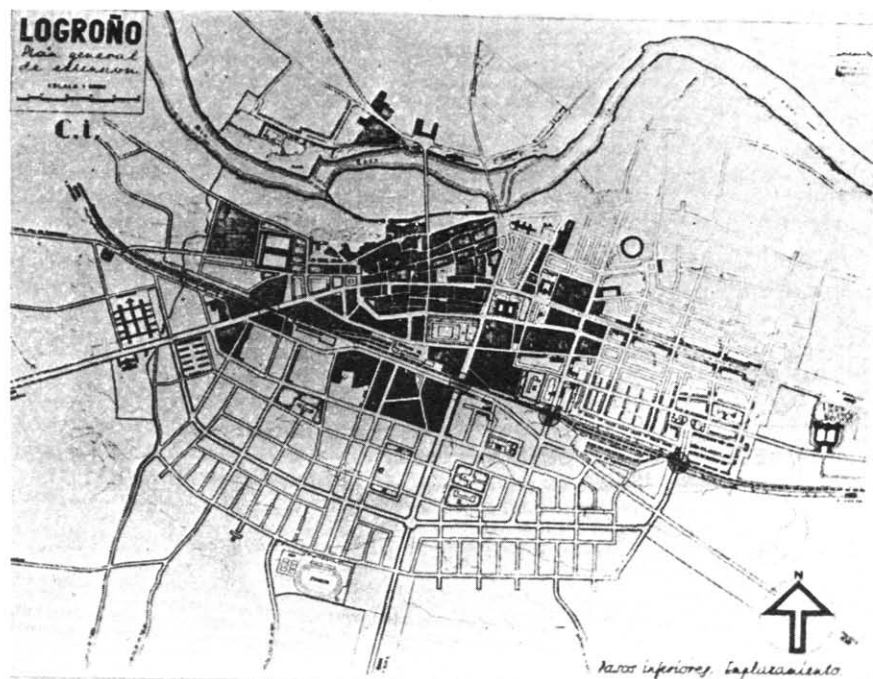


FIG. 21.—*Anteproyecto para el ensanche de Badajoz. Pérez Mínguez, 1933.*

FIG. 22.—Anteproyecto para el plan general de extensión de Logroño. García Mercadal, 1935.



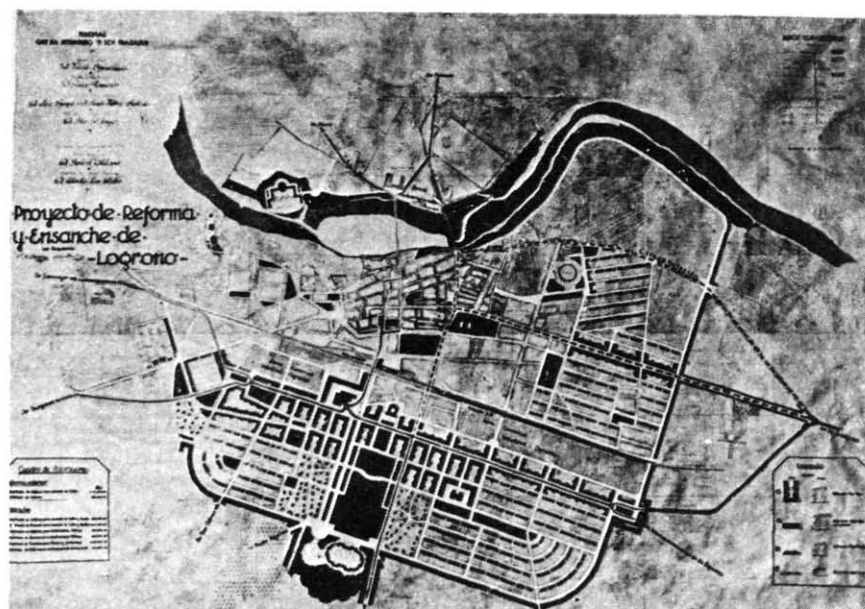


FIG. 23.—Anteproyecto de plan de extensión de Logroño. C. Amann y A. Telleria, 1935.

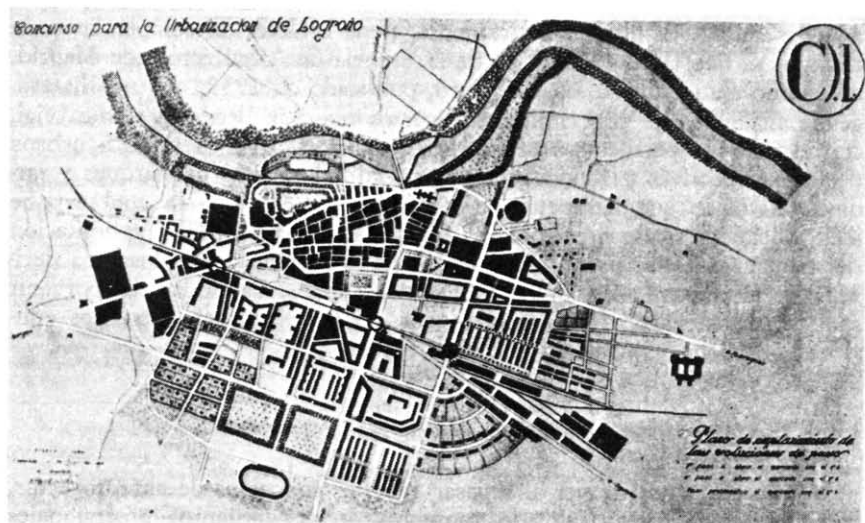


FIG. 24.—Anteproyecto de plan de extensión de Logroño. Miguel Angel Setiem, 1935.

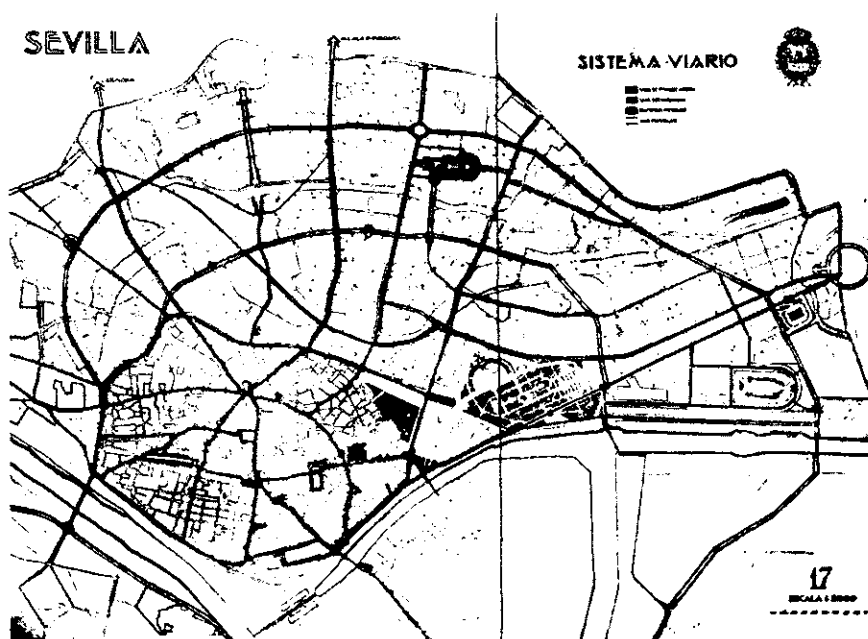


FIG. 25.—Anteproyecto de ensanche de Sevilla, presentado por Ulargui al concurso de 1930.

aquella ciudad. El libro, efectivamente, tiene carácter de compendio o de tratado, ya que Cort, catedrático de la Escuela de Arquitectura de Madrid, acompañó a su proyecto en este libro, publicado en 1932, con una heterogénea amalgama de conocimientos diversos que van desde la técnica vial, con estudio de perfiles y trazado de encuentros, hasta la estética urbana de las perspectivas y fondos visuales; desde el trazado de parques y jardines, hasta lo que llama «nucleología», a propósito de lo cual expone ideas sociológicas de organización celular del cuerpo urbano y limitación del tamaño de éste, plenamente dentro de la teorización anglosajona derivada de Howard y reelaborada en Estados Unidos. La ciudad del porvenir será una constelación formada alrededor del núcleo principal por los «núcleos suburbanos» y las «ciudades satélites».

1.3. La doble aportación de García Mercadal

Como acabamos de ver al repasar aquellos concursos de anteproyectos, hacen su aparición en ellos los nombres de unos cuantos profesionales de los que constituían los escasos efectivos humanos dedicados al planea-

miento en aquellos momentos. Después, algunos desaparecerán de la escena, otros encontrarán su momento estelar en el período republicano, y otro tercer grupo lo encontrará, a su vez, después de la guerra. Entre todos ellos, Fernando García Mercadal era seguramente el que contaba entonces con una formación urbanística más completa y actualizada.

Nacido en Zaragoza en 1896, había terminado brillantemente sus estudios de arquitecto en 1921 y conquistó el Premio de Roma en 1923, lo que le había dado la oportunidad de estudiar en Roma, Viena, Berlín y París con maestros tales como Poelzig, Jansen, Bünz, Poete, Greber y Brüggeman, y de recorrer diversos países de Europa, enviando desde ellos a Madrid combativas colaboraciones y noticias de actualidad, a la revista *Arquitectura*, así como establecer dos tipos diferentes de enlaces culturales que después le permitirán desempeñar ese papel de «promotor infatigable» en la fundamental tarea de «crear una conciencia más europea, más culta y más confiada hacia las experiencias que el movimiento moderno estaba constatando en Europa y América» que le ha atribuido Oriol Bohigas²⁰.

Por una parte había sintonizado con la vanguardia racionalista arquitectónica y por otra había asimilado el pragmático realismo del viejo Herman Jansen, cuyo curso de *Städtebau* había seguido en la Escuela Superior Técnica de Charlottenburgo, en 1926, del cual diría que en él «la teoría está abolida y los ejercicios rara vez son ideales»²¹. También el curso que siguió, en 1927, en el Instituto de Urbanismo de la Sorbona, debió ayudarle a asumir una actitud historicista y culturalista ante los problemas urbanos, bien distante de las posiciones polémicas y radicales a que le arrastraban sus contactos con los grandes del racionalismo europeo.

Es interesante comprobar la existencia de estas dos vertientes de la personalidad de Mercadal, que siempre van a coexistir en él, ya que ambas van a tener una notable influencia a través de dos vías diferenciadas.

En efecto, Mercadal (autor de lo que se ha llamado «la primera arquitectura moderna realizada en España»²², ha sido generalmente reconocido como uno de los principales artífices de la introducción en España de la plástica y la literatura racionalista. Ello está plenamente justificado si se tiene en cuenta que sus relaciones internacionales facilitaron las visitas de muchos personajes característicos del movimiento europeo, que presentaron sus ideas en España, así como su presencia en el acto fundacional del CIRPAC en La Sarraz (1928), y su participación en varios de los

²⁰ Oriol Bohigas, *Arquitectura española de la Segunda República*, Tusquets Editor, Barcelona, 1970.

²¹ Fernando G. Mercadal, «La enseñanza del urbanismo», en *Arquitectura*, Madrid, 1926.

²² Carlos Flores, *Arquitectura española contemporánea*, Aguilar, S. A. de Ediciones, Madrid, 1961.

CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna), como miembro del CIRPAC y delegado español en el mismo. Aún más, si se añade el hecho de que fuese precisamente animado por él, en confluencia de intereses con el grupo catalán de jóvenes arquitectos que habían adoptado las siglas GCATSPAC²³, como se produjese en 1930 el nacimiento del GATEPAC²⁴, en Zaragoza, lugar natal de Mercadal, donde él había realizado ya la primera muestra de arquitectura racionalista de la Península.

Pero, en cambio, no ha sido suficientemente destacado que, desarrollando aquella otra vertiente de su personalidad a que he aludido, fue uno de los concursantes más galardonados y uno de los más activos proyectistas en la tarea de dotar de planeamiento a las ciudades españolas, en la segunda mitad de la década de los años veinte y en la primera de los treinta, ya que en esta labor se situaba, conceptualmente, a gran distancia de su otra actividad de vanguardia, de la cual, por otra parte, se irá distanciando en alguna medida, conforme el GATEPAC se vaya identificando con el GATCPAC²⁵ y él se dedique más al planeamiento de Madrid, especialmente a partir de 1932, fecha en que ganará en concurso la plaza de jefe de la Oficina de Urbanismo del Ayuntamiento.

El mismo definía así, expresamente, su operativo enfoque urbanístico: «Continuando con nuestro criterio realista y eminentemente conservador, que fundamos en el conocimiento de la vida provinciana de nuestro país y del poder de la inercia en este punto (...) perseguimos las soluciones que impongan el menor radicalismo y que estén más cerca del *statu-quo*»²⁶.

Su integración en la Administración, en un puesto que entonces pudo parecerle lógicamente muy apetecible, por la forma en que eran importantes puestos semejantes en otras capitales europeas, definirá, en efecto, su parcial desvinculación con el grupo catalán, que cada vez más irá apareciendo como representante exclusivo de los CIAM en España. No obstante, no sólo no se planteó entonces Mercadal un rechazo de aquella vinculación, sino que, por el contrario, se movió intermitentemente en relación con la preocupación por integrar aquellas dos vertientes de su personalidad, no logrando superar la separación que había entre ambas. En la conferencia que pronunció en la Universidad de verano de Santander, en 1932, se identificaba aún con algunas de las tesis más radicales y simplificadoras del racionalismo («En el futuro, para llegar a conseguir que las ciudades reúnan las deseadas características que la técnica acon-

²³ Iniciales correspondientes a Grup Català d'Arquitectes i Tècnics per a la Solució dels Problemes de l'Arquitectura Contemporània. Véase: Francesc Roca Rosell, «A. C.: del GCATSPAC al SAC», en la reedición facsímil de la revista A.C., realizada por Editorial Gustavo Gili, S. A., Barcelona, 1975.

²⁴ Iniciales de Grupo de Arquitectos y Técnicos Españoles para el progreso de la Arquitectura Contemporánea.

²⁵ Iniciales de Grup d'Artistes i Tècnics Catalans per al Progrés de l'Arquitectura Contemporània.

²⁶ Fernando G. Mercadal, *Memoria del Plan de Extensión de Logroño*, 1927.

seje, será preciso destruir el centro, donde los problemas carecen de solución, para reconstruirlo»), al mismo tiempo que manifestaba claramente su actitud socializadora en relación con el problema del suelo: «Mientras no sea abolida la propiedad del suelo en la ciudad, nacionalizada o municipalizada, el urbanismo encontrará siempre un enorme obstáculo, que las actuales leyes, especialmente dictadas sobre la expropiación por utilidad política, no han conseguido reducir lo bastante»²⁷.

Esas mismas ideas socializadoras volverían a ser expuestas en 1934: «Pero el medio más seguro de hacer volver a la comunidad las plusvalías del valor del suelo sería la apropiación de éste por la colectividad, bien sea todo entero por el Estado, o en parte por los municipios.» Después de explicar cómo a la construcción de viviendas baratas se opone en todas partes el valor del suelo, pues los alrededores de las ciudades están especulados por sociedades que saben muy bien que ese valor crece sin el menor trabajo, añade: «Sólo grandes expropiaciones podrían dar lugar a importantes realizaciones, estudiadas sobre nuevas bases, racionales y económicas»²⁸.

En 1928, con varias experiencias de planeamiento en realización, Mercadal emprende una colaboración regular con uno de los arquitectos más prestigiosos del momento, Secundino Zuazo, al mismo tiempo que inicia sus primeros contactos con el Ayuntamiento de Madrid, colaborando también con el grupo que allí capitaneaba Fernández Quintanilla, en la preparación de la «Información sobre la ciudad», que habría de servir de base para la convocatoria de un concurso internacional de ideas para la realización de un definitivo plan de extensión de la capital. Y es así, a la vista del concurso, cómo Mercadal actúa de enlace entre su maestro Jansen y su compañero Zuazo, ya que el primero deseaba la colaboración de un español para presentarse al concurso, estimulado sin duda por el éxito que había obtenido poco antes en el correspondiente al plan de Ankara.

1.4. Madrid: del concurso internacional al Plan de Extensión

Como vimos anteriormente, el proyecto de Núñez Granés para el Extrarradio de Madrid había suscitado en 1923 una pública crítica de un grupo de arquitectos, que cristalizaba en propuestas para abordar la redacción de un Plan General de Extensión de la capital, que incorporara ideas más actualizadas.

Consecuencia de ello pudo ser la inclusión de dos de esos arquitectos, Aranda y García Cascales, en el equipo que, con el propio Núñez Granés

²⁷ Fernando G. Mercadal, «El urbanismo, nueva técnica del siglo xx», en *Arquitectura*, Madrid, 1934.

²⁸ Fernando G. Mercadal, «Las viviendas en el primer tercio del siglo xx», en *Tiempos Nuevos*, revista quincenal de estudios socialistas municipales, núm. 17, Madrid, 1934.

y otro ingeniero, fue designado por el Ayuntamiento, en 1926, para preparar ese plan de extensión. En este trabajo, que no pasó de estudio previo, se recogió la necesidad de proceder con una visión global del entorno territorial, ya que entendiéndose la «extensión» en forma discontinua, y no con el carácter de pieza unitaria, cerrada y soldada al núcleo, que caracterizaba a los ensanches, se preveía la conveniencia de la creación de ciudades satélites y la necesidad de desbordar el término municipal.

En esta pugna de concepciones podemos identificar a los arquitectos incorporados al proyecto como los portavoces de esas nuevas formas de extensión que se venían abriendo paso, frente a actitudes más conservadoras y ligadas al planeamiento de ensanche, defendidas por Núñez Granés, quien en una continua labor editorial venía criticando y ridiculizando «las modas urbanísticas» inapropiadas para Madrid. Asimismo denunciaba los inconvenientes de la aplicación rígida del concepto de zonificación, atacaba los trazados viarios sinuosos que se difundían a partir del urbanismo anglosajón y de la traducción al castellano de la obra de Sitte²⁹, alegando la pérdida de belleza y grandiosidad «pues las curvaturas de sus vías las privarían de toda perspectiva» y rechazaba la idea «importada» de aplicar al extrarradio el concepto de urbanización discontinua por medio de los «poblados satélites»³⁰. Más tarde, después de la aparición del Estatuto Municipal, rectificaría en parte su criterio casi exclusivamente viario, aceptando que, si bien «en pasados tiempos los ensanches urbanos reducíanse, en general, al trazado de redes viarias en relación con las ya existentes, lográndose con ello el principal objeto perseguido, que no era otro que el de dar facilidades para construir las viviendas demandadas por los incrementos de población», ... «hoy el problema ha variado totalmente, abarcando el estudio del ensanche de ciudades múltiples cuestiones de orden social y económico», lo que le llevó a aceptar, en principio, la zonificación como ordenación segregadora de usos³¹.

En cualquier caso, el Plan General de Extensión parece que fue abordado con criterios muy de última hora, pues hay constancia de que, en la colección de planos que lo componían, y que fueron expuestos en 1927 en el Ayuntamiento de Madrid, figuraba un plan titulado «Esquema para el estudio del Plan Regional», lo cual, ya en ese momento, fue señalado por los despiertos observadores del grupo que continuaba la obra de Arturo Soria como un hecho importante: «Por primera vez un plan de extensión de Madrid se relaciona con la necesidad de estudiar los problemas económicos de la totalidad de la región»³².

²⁹ Obra del arquitecto R. Canosa, en 1924.

³⁰ Pedro Núñez Granés, *La extensión general de Madrid desde los puntos de vista técnico, económico, administrativo y legal*, Imprenta Municipal, Madrid, 1924.

³¹ Pedro Núñez Granés, *Divulgaciones de urbanización. Principios tenidos en cuenta para el estudio del Plan General de Extensión de Madrid y normas técnicas y económicas para llevarle a cabo*, Editorial Plus-Ultra, S. A., Madrid, 1926.

³² *El futuro Madrid. Informe de la Compañía Madrileña de Urbanización, fundadora y constructora de la Ciudad Lineal, al Plan General de Extensión de Madrid*, Imprenta de la Ciudad Lineal, Madrid, 1927.

Sin embargo, es preciso señalar que tal aportación se hacía no sólo en relación con el planeamiento de Madrid, sino que se sugería como conveniente en general, y venía a suponer la incorporación al planeamiento, de las preocupaciones teóricas que, como ya hemos citado, se manifestaron en el XI Congreso Nacional de Arquitectura, «Primero de Urbanismo», que ponían de manifiesto la penetración de las más recientes aportaciones de la cultura urbanística universal.

En relación con esa penetración es lícito suponer el importante papel desempeñado por la sistemática publicación en España de una serie de Memorias de los Congresos Internacionales, convocados por la Federación Internacional de Ciudades Jardines y trazado de poblaciones, que presidía Ebenezer Howard y reunió, durante varios años consecutivos, a muchos decisivos protagonistas de la historia del urbanismo en aquel momento de cambio: Stübben, Unwin, Purdom, Abercrombie, Adams, Taut, Bernouilli, Van Poelje, Hegeman, Geddes, Whitten, Benoit-Levi, Sellier, Chiodi, Henry Wright, Clarence Stein, etc. En las reuniones de Amsterdam (1924) y Nueva York (1925) se debatió ampliamente el tema del planeamiento regional, íntimamente relacionado con la ratificación de las bases de la concepción restrictiva del crecimiento, contenido por cinturones verdes y descentralizado en ciudades satélites, para lo cual el planeamiento urbano exigía el previo estudio y planeamiento de la región³³.

En cualquier caso, lo que se ve es que el problema había desbordado ampliamente todos los planteamientos conceptuales anteriores. Es entonces cuando el Ayuntamiento de Madrid, al parecer consciente de la magnitud de la empresa en que se iba a embarcar, aborda la preparación de la exhaustiva información sobre la ciudad, con una profundidad fuera de lo habitual en el momento, para lo cual contrató los servicios del grupo que, como ya hemos indicado, dirigió Fernández Quintanilla y en el cual figuró García Mercadal. El trabajo que completó, con nuevos levantamientos, la cartografía madrileña, constituye hoy un documento de enorme valor para el estudio de la situación de la ciudad en aquellos momentos, puesto que a todos los datos puramente morfológicos añade importantes aportaciones estadísticas para el conocimiento de los aspectos funcionales y sociales.

Todo el episodio del concurso ha sido ya comentado en diversas ocasiones³⁴.

Como se sabe, fue declarado desierto por no cumplir ninguno de los trabajos presentados las prolijas y complejas exigencias de las bases, pero

³³ Véanse para mayor detalle las Memorias de ambos Congresos, redactadas por Federico López Valencia y publicadas en 1925 y 1926 por el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. Los temas tratados por los ponentes eran tales como: «Necesidad del plan regional», R. Unwin; «El establecimiento de ciudades satélites en relación con el plan regional», C. B. Purdom; «Investigación preliminar de una región», P. Abercrombie; «El Plan Regional de Nueva York», Th. Adams; etc.

³⁴ Oriol Bohigas, *Arquitectura española...*, op. cit., y Rafael Moneo, «Madrid: los últimos veinticinco años», en *Información Comercial Española*, Madrid, 1967.

quedó destacado en primer lugar por el jurado, y compensado económicamente, el proyecto de Zuazo y Jansen, cuya mayor claridad de opciones y cierta elementalidad esquemática destaca al compararlo con los otros proyectos concursantes, mucho más ambiguos en su formulación de proposiciones.

Con independencia del tratamiento de la ciudad existente, a través de un conjunto de reformas interiores, contenía una propuesta de organización general de su desarrollo futuro, plenamente inserta en la línea culturalista universal cristalizada en el modelo radioconcéntrico que, arrancando desde Howard, contaba con abundantes manifestaciones entre teóricos y exegetas, como Stübben (1912), Chiodi (1912), Unwin (1920), Rading (1924), etc., y cuyas características fundamentales eran el cierre periférico a la extensión, el tratamiento despiezado del cuerpo urbano y la orla de satélites.

En este sentido, este plan era, efectivamente, una adaptación a las características concretas de Madrid, de ese modelo radiocéntrico y descentralizador, compuesto por vías radiales y anulares, entre las que se encierra un cuerpo urbano central rodeado por una zona verde envolvente, más allá de la cual se sitúa una orla de núcleos menores enlazados entre sí por el sistema viario periférico, apoyados, en este caso, en los pueblos existentes.

Tanto por la deformación que sobre el modelo teórico imponen las características concretas de la ciudad existente y del territorio que la rodea (río Manzanares, monte de El Pardo, Ciudad Lineal), como por la matizada mezcla con que se utiliza la localización de usos, como incluso por la complementación de lo existente con lo proyectado, en cuanto al sistema viario, que dista mucho de la tela de araña geométrica, el plan aparece como una aplicación muy acoplada a la realidad de aquel modelo teórico, dentro de un uso ponderado del «criterio realista», frente a abstractas formalizaciones, propias de un racionalismo más radical, tal como por ejemplo aparecía en la famosa propuesta de Chestakov para Moscú, de 1924.

El plan, de acuerdo con las bases del concurso, acometía también el estudio del casco, a través de una serie de reformas interiores, algunas de ellas muy radicales, concebidas con desenfado nada conservador, muy dentro del ahistoricismo racionalista, y con un operativismo bastante simplificador, tendente a la facilitación del tráfico, de lo cual Zuazo ya había dado muestras en sus propuestas para la reforma interior de Bilbao, en 1923.

Todo el plan está concebido con una muy manifiesta voluntad de claridad, no exenta de simplismo, que busca encuadrar la organización del complejo y azaroso cuerpo urbano del Madrid existente, dentro de una idea estructural superior.

Elemento fundamental del plan era el eje Norte-Sur, que había de actuar como elemento principal de la extensión de la ciudad hacia el Norte, prolongando el Paseo de la Castellana mediante un pequeño giro

a la altura del Hipódromo, que ya había aparecido en el proyecto de Núñez Granés, y que el Ayuntamiento había impuesto como condición del concurso. Este eje correspondía en el proyecto de Zuazo y Jansen con otra propuesta de la máxima importancia, que consistía en el enlace subterráneo de los ferrocarriles del Norte con los del Sur a través de la ciudad.

El tratamiento arquitectónico de la extensión axial, a otro nivel, es también un ejemplo de adopción de ideas internacionales. A ambos lados del eje aparece la sistematización repetitiva de la estética racionalista, en una composición uniforme de bloques iguales y paralelos, separados a distancias iguales, y colocados perpendicularmente a la dirección del eje.

Es importante retener estos aspectos de aquella propuesta, pues, como vamos a ver, desempeñarían un importante papel en la historia posterior.

Resultado del concurso fue el encargo municipal a Zuazo del proyecto de prolongación hacia el Norte del Paseo de la Castellana, idea que, contrariamente a lo que se ha supuesto en algunas ocasiones, no era original del propio Zuazo, como ya hemos visto.

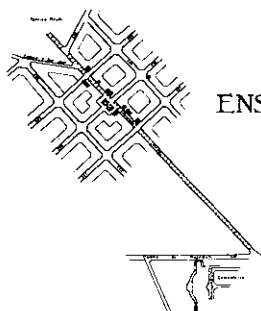
La llegada de la República tiene una inmediata repercusión en el panorama: sólo dos meses después de la proclamación, el Ayuntamiento de la Oficina Técnica Municipal, que, efectivamente, lo desarrolla cumpliendo el plazo.

Este plan de 1931 se extendía a todo el término municipal, y aún contemplaba previamente de forma breve el marco regional como necesario encuadre territorial, aunque tal preocupación rebasaba por completo el encargo recibido.

Tanto el plan en sí mismo como el informe que sobre el mismo emitió el arquitecto municipal José de Lorite, en 1932, son dos documentos de interés para el conocimiento del desarrollo del planeamiento de Madrid, e incluso del planeamiento en general de España³⁵.

En efecto, en ellos se encuentra una notable profundidad de planteamientos y una certera visión del papel del planeamiento y de las exigencias políticas que el mismo implica, entre las cuales se señala la necesidad de una legislación adecuada, de una participación y coordinación con órganos supramunicipales, tales como el Ministerio de Obras Públicas y la Diputación Provincial, y de un programa de anexiones de municipios limítrofes. También son interesantes las consideraciones que se hacen sobre diversos aspectos del plan, tales como densidades, volúmenes, zonificación, espacios libres y sistema viario, que indican que los autores (los arquitectos Luis Bellido, Enrique Colás, Santiago Esteban de la Mora y Luis Lacasa, y el ingeniero José Luis Escario) componían un equipo capacitado e informado, lo que se manifiesta especialmente a través del tono didáctico que la Memoria del plan y el Informe adoptan a menudo, por

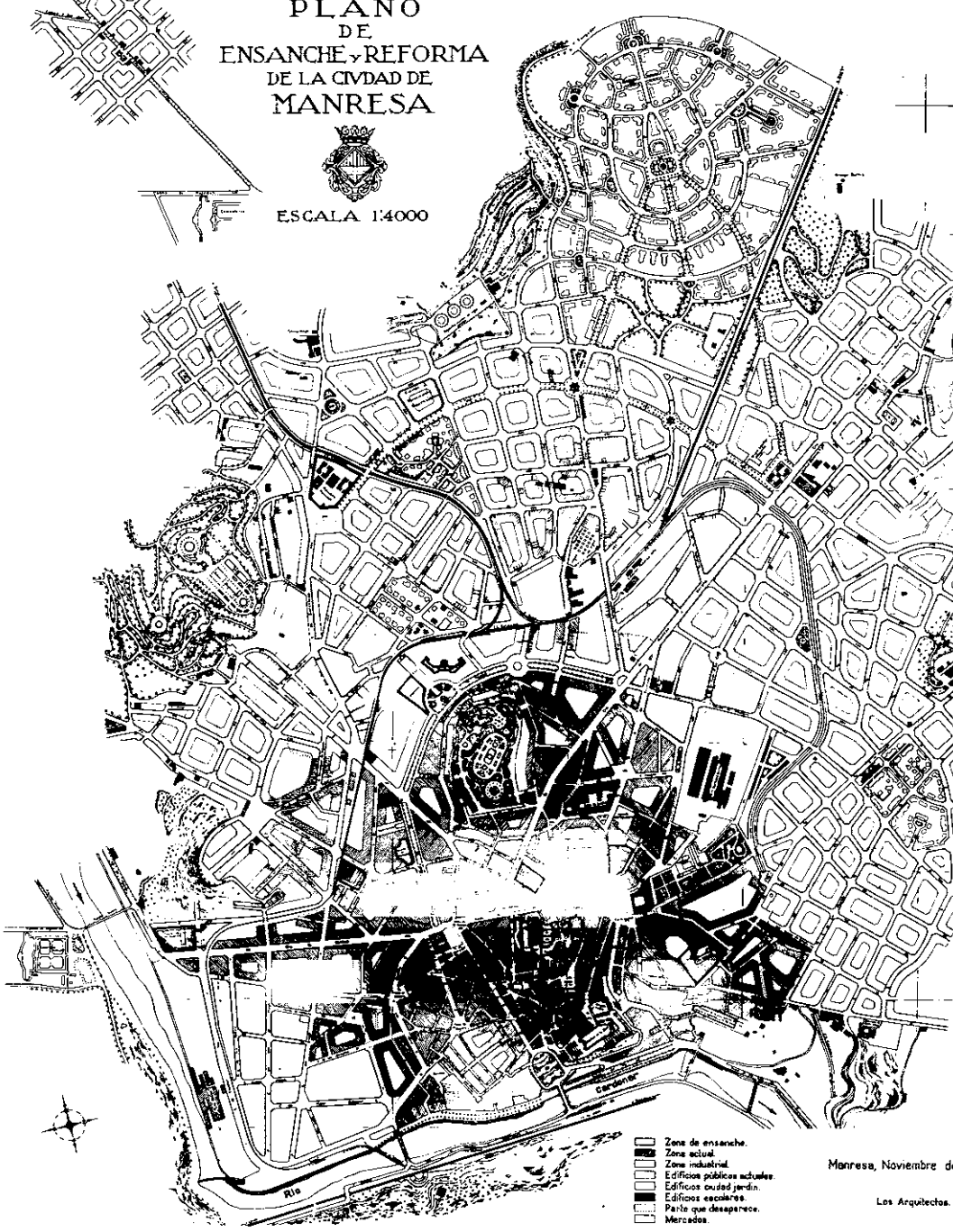
³⁵ José de Lorite, *Informe sobre el Plan General de Extensión de 1931*. Ayuntamiento de Madrid. Madrid, 1932. En Anejo: *Documentos del Plan General de Extensión de 1931*.



PLANO DE ENSANCHE Y REFORMA DE LA CIUDAD DE MANRESA



ESCALA 1:4000



Manresa, Noviembre de 1933.
Los Arquitectos.

FIG. 26.—Plano de ensanche y reforma de Manresa, 1933.

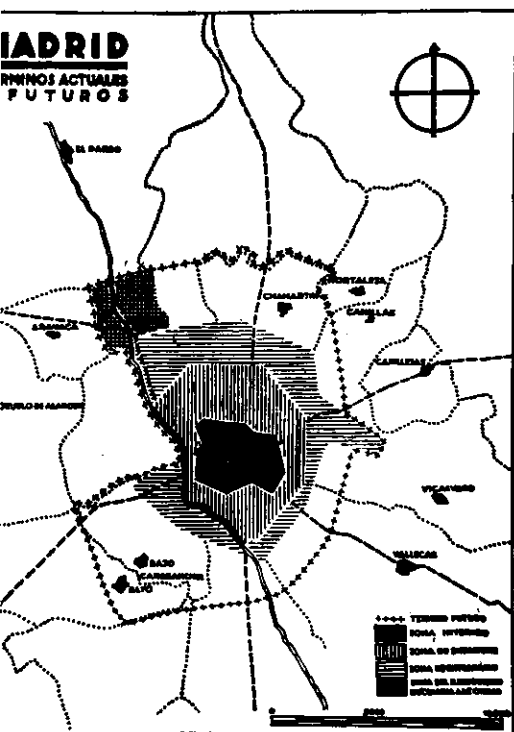


FIG. 27.—Anteproyecto del trazado viario y urbanización de Madrid, presentado por Secundino Zuazo y Herman Jansen al concurso internacional de 1929. Visión de conjunto.

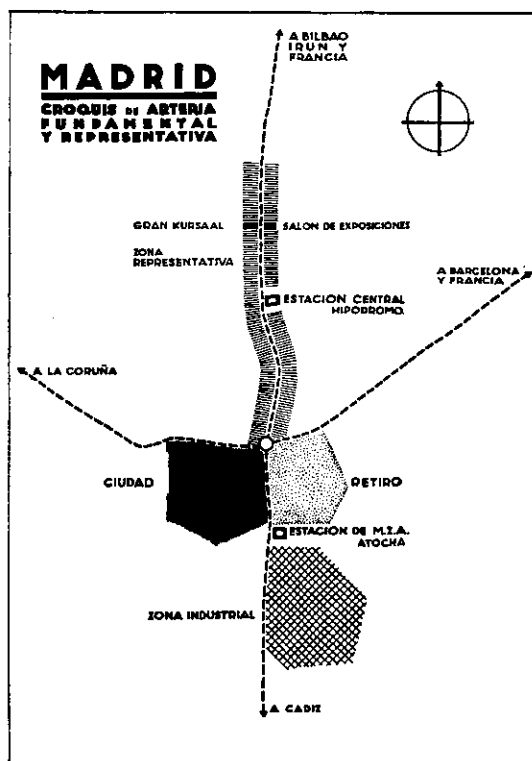


FIG. 28.—Zuazo y Jansen, 1929. La avenida Norte-Sur como pieza clave de la organización de la ciudad, en su doble función de eje representativo y arteria fundamental de comunicación.

ejemplo, cuando la primera explica la fundamentación de la expropiación forzosa y su utilización en otros países.

El plan recogía varias de las reformas interiores del proyecto de Zuazo y Jansen, así como la ordenación propuesta para la zona del Manzanares en 1927 por Fernández Balbuena, introduciendo diversas modificaciones menores. El esquema general reproducía también el modelo del proyecto concursante, pero añadiendo más decididamente una vía de circunvalación que unía entre sí a todos los pueblos de alrededor y daba también un papel más importante, por su función de eje Norte-Sur, a la vía del Abroñigal.

Este trabajo fue sometido a información pública y el Ayuntamiento recibió varias reclamaciones. Con el nombre de Plan General de Extensión fue aprobado finalmente por el Ministerio de Gobernación en 1933, pero sólo en lo referente al interior del término municipal de Madrid, ya

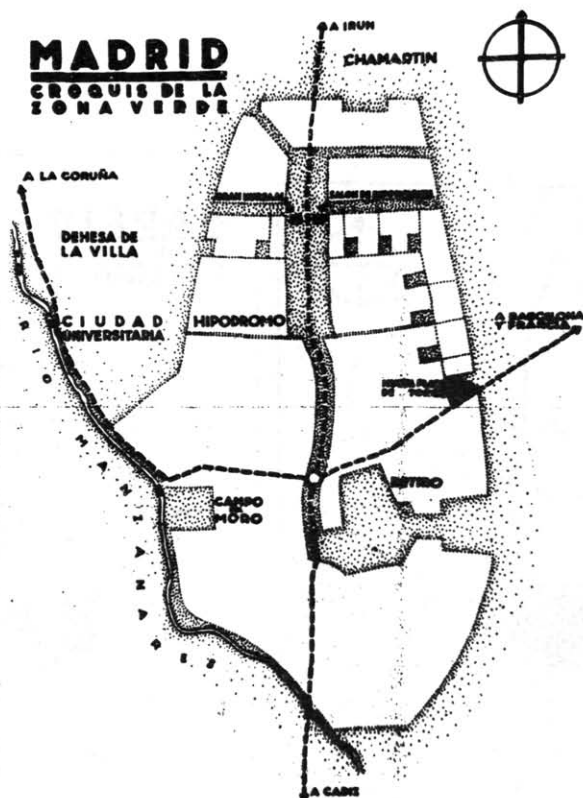
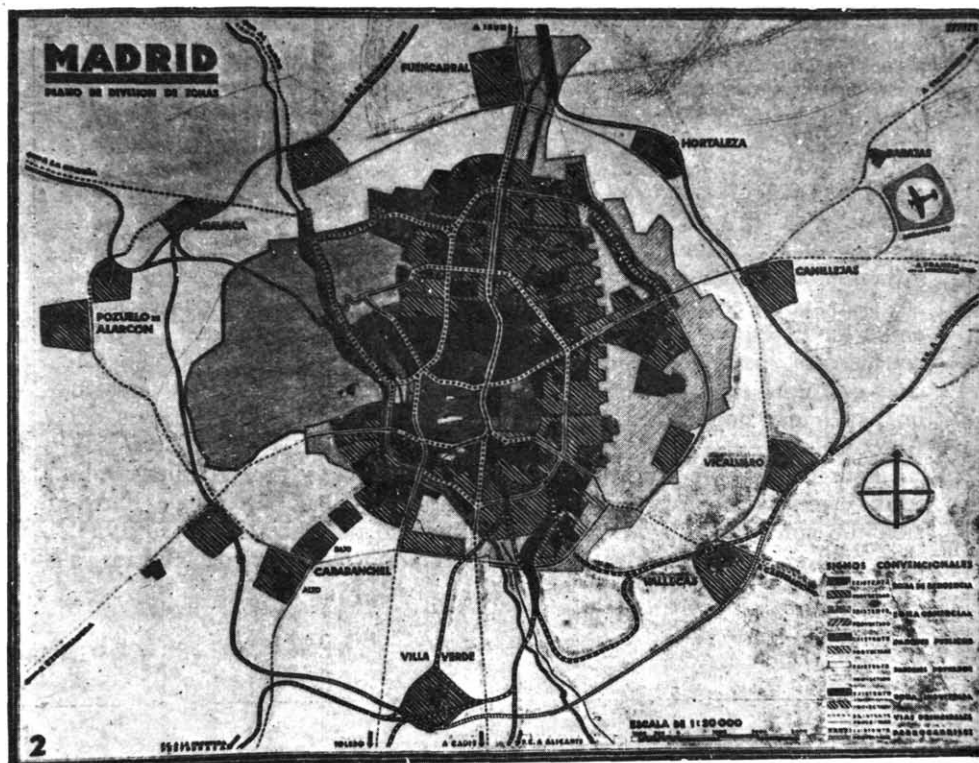


FIG. 29.—Zuazo y Jansen. 1929. Limitación del cuerpo urbano central por la zona verde periférica.

FIG. 30.—Zuazo y Jansen. 1929. Organización general del conjunto con sus núcleos satélites.



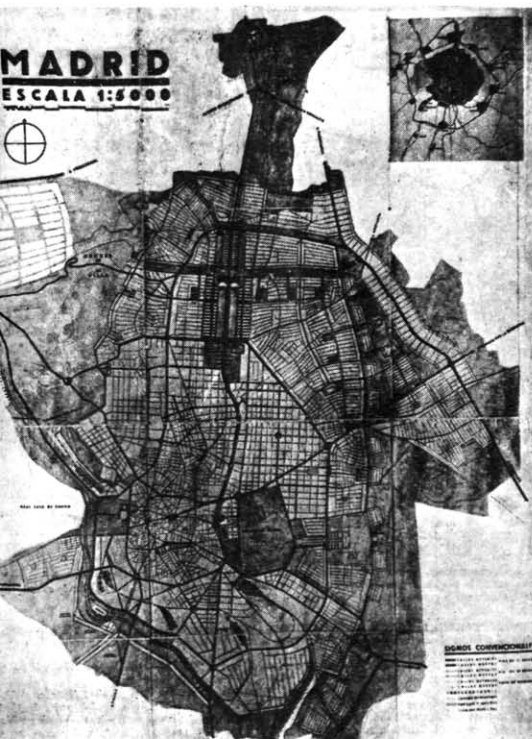


FIG. 31.—Zuazo y Jansen. 1929. Tratamiento del núcleo central.

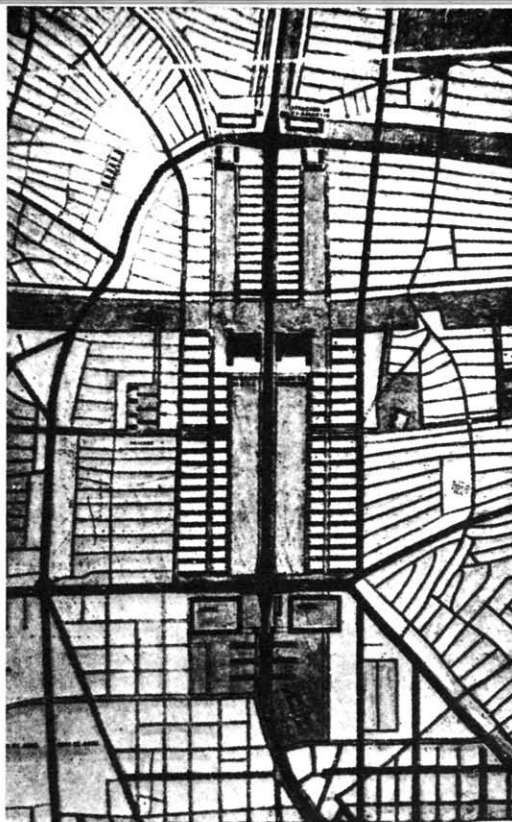


FIG. 32.—Zuazo y Jansen. 1929. Prolongación del Paseo de la Castellana como vía representativa.

FIG. 33.—Zuazo y Jansen. 1929. Aspectos visuales de la prolongación del Paseo de la Castellana.

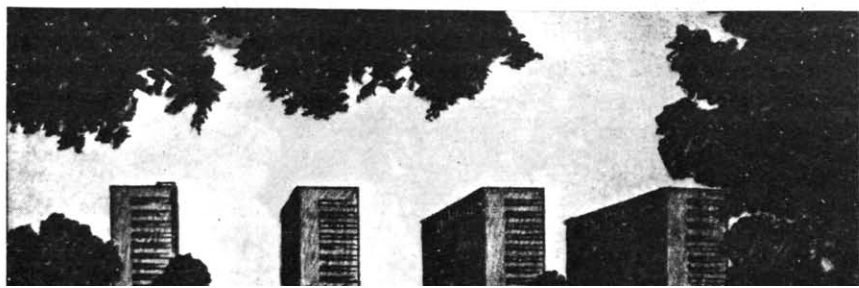
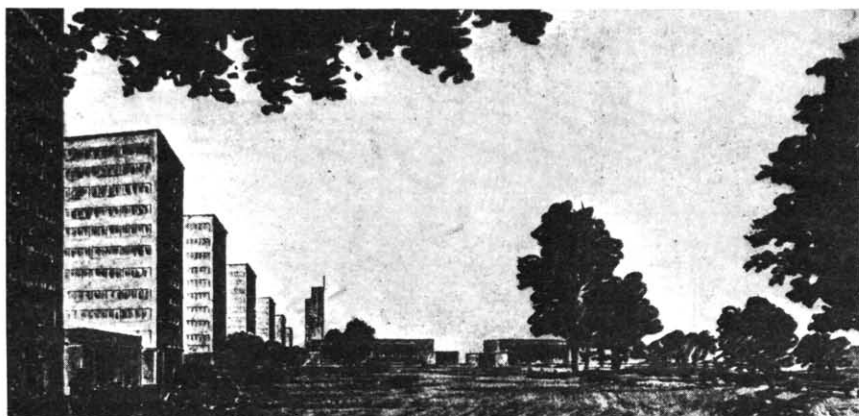




FIG. 34. — Zuazo
Jansen. 1929. Re-
ma interior.

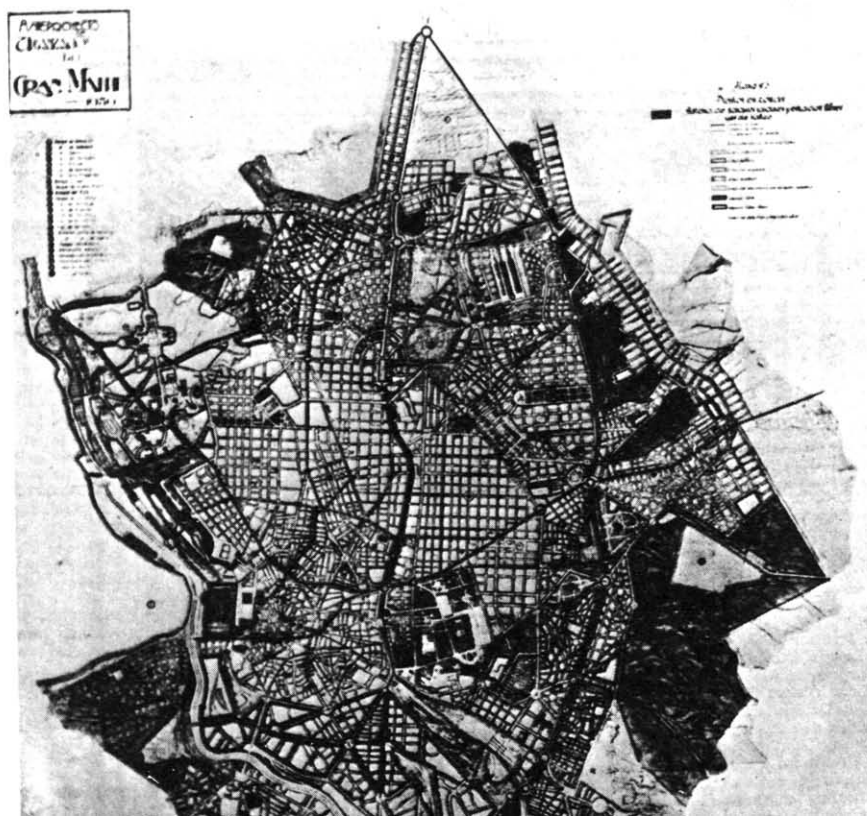


FIG. 35. — Com-
internacional de
drid. 1929. Pro-
de Paz Maroto.



FIG. 36.—Concurso internacional de Madrid. 1929. Proyecto de Ulargui y Czekelius.

que la legislación vigente, incluidas las disposiciones que había incorporado el Estatuto Municipal, no habilitaban posibilidades para la planificación supramunicipal.

También es importante mencionar, en esta rápida enumeración de antecedentes significativos, algunos aspectos de las aspiraciones conteni-



FIG. 37.—Plan general de extensión de Madrid. Redactado por la Oficina Técnica Municipal en 1931, y aprobado en 1933. Tratamiento del núcleo principal de acuerdo con ideas avanzadas en el concurso internacional de 1929.

das en el proyecto de Bases para una Carta Municipal de Madrid, que quedó en simple estudio elaborado por una ponencia municipal. Conviene retener de ese texto la propuesta de anexión de los municipios de Aravaca, Barajas, Canillas, Canillejas, Carabanchel Alto, Carabanchel Bajo, Chamartín, El Pardo, Fuencarral, Hortaleza, Pozuelo, Vallecas, Vicálvaro y Villaverde, para la realización del plan de ensanche y extensión. Una



FIG. 38.—Plan general de extensión de Madrid, 1931.

propuesta llamativa era la municipalización por expropiación de todo el suelo no urbano del término de Madrid y de los que se proponía anexionar, para su progresiva urbanización a cargo del Ayuntamiento y su enajenación a particulares con la obligación de construir en un plazo dado.

1.5. Frustración de la Ciudad Lineal

Los primeros años del siglo fueron de intensa actividad en la Ciudad Lineal de Madrid, que había ido surgiendo, cerrando el cuadrante noreste, como consecuencia de la aprobación por el Gobierno, en 1892, del proyecto de Arturo Soria para construir un «ferrocarril tranvía de circunvalación» y de la constitución de la Compañía Madrileña de Urbanización en 1894, uno de cuyos objetivos, recogidos en sus Estatutos, era

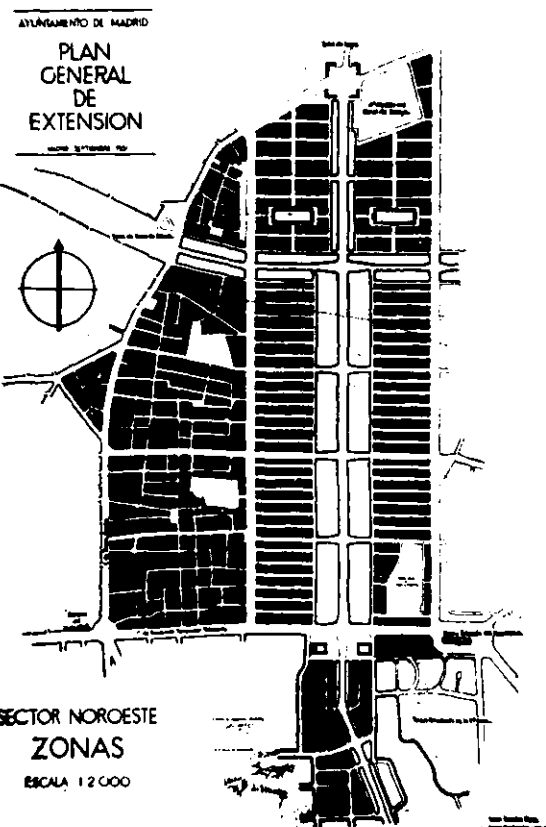


FIG. 39.—Plan de extensión de Madrid. 1931. Sector Noroeste. Esquematismo simplista en el tratamiento de la prolongación del Paseo de la Castellana.

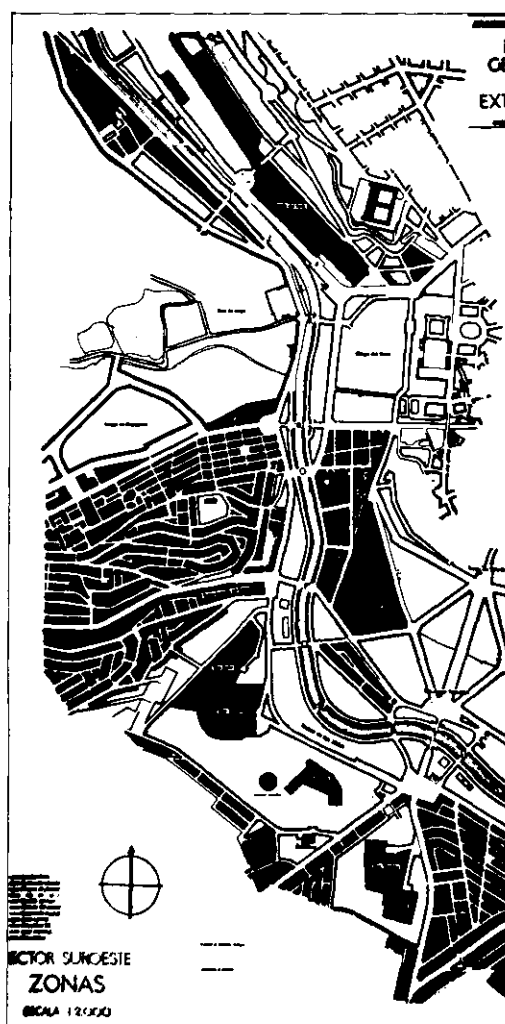


FIG. 40.—Plan de extensión de Madrid. 1931. Sector Sudoeste, incorporando un proyecto anterior de Fernández Balbuena.

«el establecimiento y explotación de ciudades lineales³⁶. En 1906 estaban contruidos los primeros dieciocho kilómetros de vía férrea, por la que circulaba un tranvía de tracción animal inicialmente, y se habían edificado

³⁶ Véanse, para mejor comprensión de la gestación de la idea y la obra de Arturo Soria y el desarrollo de la Ciudad Lineal de Madrid, los siguientes libros:

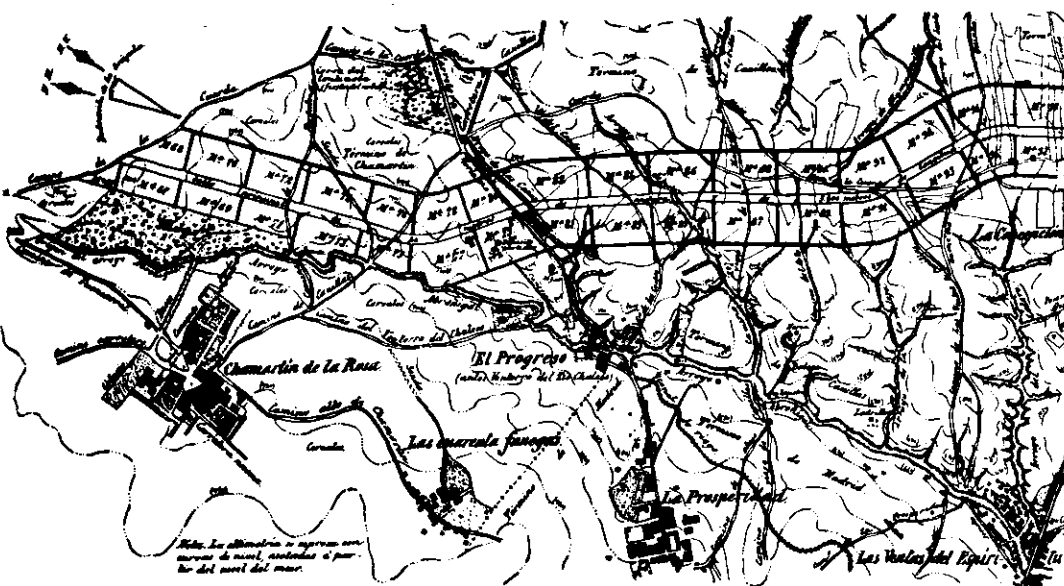


FIG. 41.—Plano de replanteo de alineaciones de la Ciudad Lineal de Madrid.

las trescientas primeras casas, una iglesia y un centro de diversiones. Siete años más tarde se contaban cuatro mil habitantes fijos en seiscientos ochenta casas. Y aunque años más tarde graves problemas financieros ocasionaron serias dificultades, produciendo la salida de Soria de su cargo de director de la Compañía, ésta logró recuperarse a lo largo de los años veinte, después de la muerte del fundador. Continuó el desarrollo y tanto la Ciudad Lineal de Madrid como la teoría sustentante, «invento español», como se decía en los folletos de propaganda, empezaron a ser conocidas en el mundo. A ello contribuyó notablemente *La Ciudad Lineal, Revista de Higiene, Agricultura, Ingeniería y Urbanización*, fundada en 1897, que llegó a tener importante tirada y difusión, así como la presencia de algunos seguidores de Soria en diversos congresos internacionales, en los que presentaron informes, comunicaciones y libros.

El examen de la variada literatura así preparada, junto con el material que proporciona un repaso de la revista, es de notable interés, ya que en la misma se puede seguir la evolución que va a sufrir la teoría de la ciudad lineal después de Arturo Soria, realizada por sus seguidores. Entre ellos se encontraban sus propios hijos y también el que, sin duda, fue el más

George R. Collins / Carlos Flores / Arturo Soria y Puig, *Arturo Soria y la Ciudad Lineal*, Revista de Occidente, S. A., Madrid, 1968.

Fernando de Terán, *La Ciudad Lineal, antecedente de un urbanismo actual*, Editorial Ciencia Nueva, S. L., Madrid, 1968.

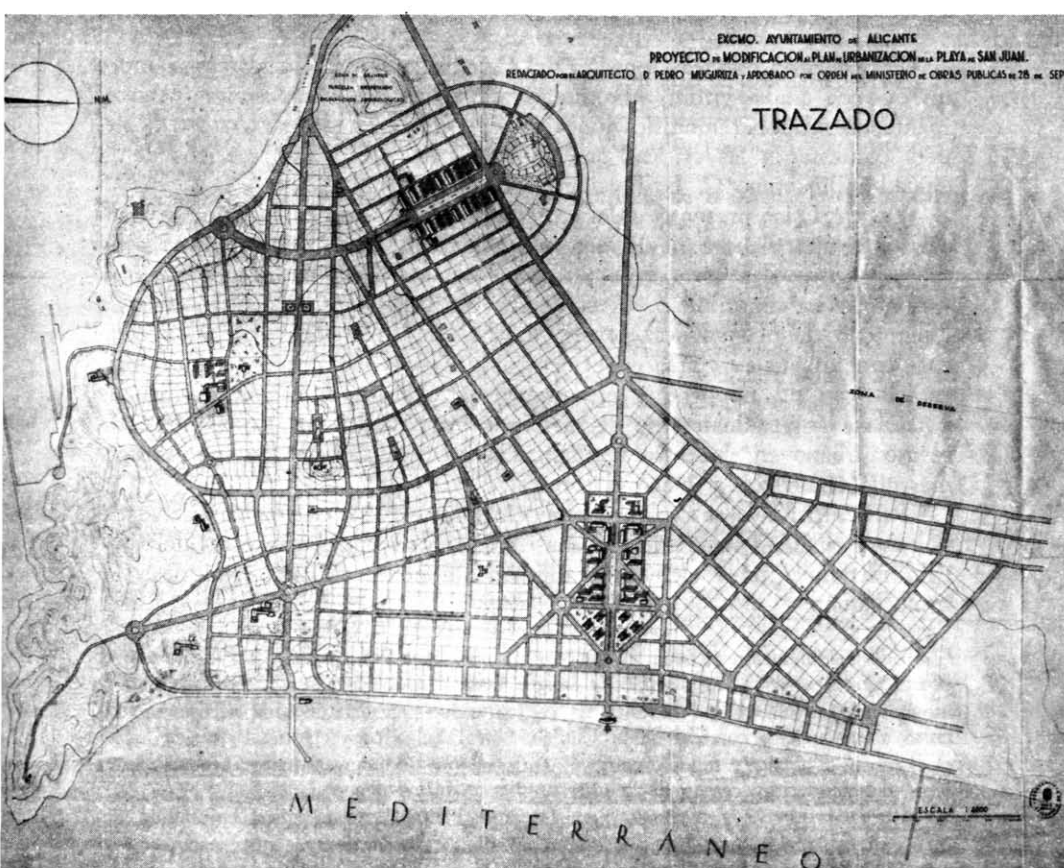


FIG. 43.—Plan de urbanización de la Playa de San Juan, redactado por Pedro Muguriza y aprobado por el Ministerio de Obras Públicas en 1934.

culto y preparado teórico de la ciudad lineal, el abogado y diplomático Hilarión González del Castillo, autor de numerosos trabajos, unos firmados y otros no, pero reconocibles como suyos, aparecidos en *La Ciudad Lineal* o en otras publicaciones periódicas, o bien editados para las reuniones internacionales, con frecuencia en varios idiomas. Algunos de ellos, cuajados de citas y de observaciones, acreditan la cultura de su autor y su capacidad, tanto de asimilación del momento urbanístico europeo, como de síntesis para elaborar sus propias conclusiones en relación con la linealidad urbana, a cuya defensa se entregó. Los contactos con la Garden Cities and Town Planning Association fueron especialmente frecuentes, y González del Castillo se mostró siempre muy impresionado por los enfoques británicos y la base institucional de que gozaba el urbanismo en aquel país.

Por de pronto, para González del Castillo la ciudad lineal será siempre un tipo de ciudad-jardín, «la ciudad-jardín lineal», y no tendrá inconveniente en proponer modificaciones importantes a la idea de Arturo Soria, para contestar a las críticas que ya se hacían a ésta por teóricos de la ciudad-jardín como C. B. Purdom.

Ya en 1919 presentó a la Exposición de la Reconstrucción de Bruselas un muy elaborado proyecto de «Ciudad Lineal belga», cuyas diferencias principales con la de Arturo Soria vendrían dadas por la limitación de la continuidad, disponiendo unidades de diez kilómetros de longitud y de una anchura mucho mayor que en la idea original y estas con un núcleo cívico en el centro, situado en el cruce del eje longitudinal con un importante eje transversal. Una zonificación en bandas paralelas, longitudinalmente dispuestas a ambos lados del eje, establecería el uso urbano en el centro y, simétricamente, el industrial a sus lados, y más allá el agrícola y luego el forestal.

Para superar la razón que reconocía a las críticas que habían señalado la escasa cualidad realmente urbana de la ciudad lineal, González del Castillo introduce unos elementos fundamentalmente urbanos que describe como sigue:

Toda aglomeración urbana es un organismo con vida propia y así como en el organismo el corazón impulsando la sangre lleva a todo el cuerpo actividad, vida y movimiento, así la ciudad necesita un centro activo que irradie vida urbana y actividad comercial. El corazón de la Ciudad Lineal belga proyectado, al que se le da el nombre de *Forum*, tendrá, como el antiguo foro romano un triple aspecto como lugar de distracción, centro de la vida pública y de los negocios.

El *forum* que he proyectado para la Ciudad Lineal belga estará emplazado en una gran explanada de 240 metros de ancho por 560 de largo en la que desembocarán ocho grandes vías: dos de 60 metros de anchura formadas por la avenida central; otras dos ortogonales con las anteriores y, como ellas, de 60 metros, constituyendo el *decumanus major* y el *decumanus minor* (siguiendo la nomenclatura romana) que atravesarán la Ciudad Lineal en toda su anchura; y, finalmente, cuatro diagonales de 30 metros. Estas ocho vías, al desembocar en el *Forum*, se ensancharán ligeramente para facilitar la circulación.

El *Forum*, como lugar de esparcimiento para los habitantes de la ciudad, será ornado en su centro con espaciosos jardines, fuentes decorativas y monumentos y en él se construirán los edificios más suntuosos y artísticos.

Al ser el centro de la vida pública poseerá los principales edificios de interés general: el Ayuntamiento, los Tribunales, iglesia, etc.

Con el fin de concentrar la vida pública en el mismo o en las calles adyacentes, el *Forum* estará próximo a las estaciones del ferrocarril y en él se constituirán edificios bancarios, de oficinas, grandes almacenes y depósitos y los principales centros de mayoristas para el grande y el pequeño comercio, etc.

Cada una de las ocho grandes parcelas pertenecientes al *Forum* será destinada a un solo edificio, construidos todos en el mismo estilo arquitectónico (que deberá ser el nacional belga), para conseguir así que la gran explanada posea el aspecto artístico y monumental que corresponde al centro cívico de una ciudad bien planeada.

Partiendo del centro del *Forum* se iniciará una gran avenida de 60 metros que por una parte conducirá en línea recta a la estación del ferrocarril; ésta será la *decumanus major*, y alcanzará 1.040 metros. Por el extremo opuesto tendrá un recorrido de 420 metros, también en línea recta, conducirá a la zona agrícola y constituirá el *decumanus minor*.

La Vía-Decumanus —que podría llamarse Avenida de la Estación en su tramo largo y Avenida del Comercio en el corto— será una excepción en la Ciudad Lineal belga, ya que todos sus edificios, destinados al comercio, establecimientos, oficinas, bancos, etc., tendrán la fachada dando directamente a la calle, sin que les preceda una zona de jardín, como ocurre en el resto de los edificios de la ciudad. En la fachada se encontrarán pórticos o arcadas que serán los escaparates de los comercios. Cada edificio estará aislado de los demás en tres de sus lados; cada uno formará en su parte anterior amplios y bellos pórticos con esbeltas y elegantes columnas, techos ornamentales, bellas pinturas, piso de mosaicos, etc., de manera tan artística, original y bella, como en la espléndida vía Veinte de Septiembre, de Ginebra, pero aventajándola en uniformidad y amplitudes de calle y pórtico ³⁷.

Por otra parte, la elaboración de González del Castillo recogerá también tempranamente la inquietud por el planeamiento regional y tratará de encontrar el papel de la linealidad dentro de él. La simple posibilidad de la triangulación del territorio, contenida ya en la propuesta de Soria, es desarrollada a través del análisis de las posibilidades de tres formas diferentes de utilización de la ciudad lineal: como ensanche en forma de anillo alrededor de una ciudad, como enlace entre dos ciudades y como banda colonizadora y repobladora, extendiéndose por la campiña. Un croquis de ciudad lineal colonizadora, extendida desde Ceuta hasta Tetuán, fue publicado en *La Ciudad Lineal*, en 1921. Ya antes, en el Congreso Internacional del Arte de construir ciudades y de organización de la vida municipal, celebrado en Gante en 1913, la Compañía Madrileña de Urbanización había propuesto la construcción en Marruecos de una red de ciudades lineales para la colonización del país.

Más interés tiene aún el hecho de que González del Castillo se atreviese incluso, dentro de su defensa de la aplicación de la urbanización lineal en la planificación regional, a plantear una propuesta de ensanche para Londres, combinando ciudades lineales, que unían ciudades-jardín satélites entre sí y con Londres, aprovechando las rutas que tenían que atravesar el cinturón verde. La propuesta fue recogida por el órgano de la Garden Cities and Town Planning Association y publicada como «A Spanish view of London's future» ³⁸.

También es atribuible a González del Castillo la parte fundamental del Informe de la Compañía Madrileña de Urbanización, de 1927, titulado *El futuro Madrid*, al Plan General de Extensión. En él, tras criticar

³⁷ Hilarión González del Castillo, *Projet de Cité Lineaire Belge inspiré par la cité lineaire espagnole inventée par M. Arturo Soria y Mata: rapport présenté à l'Exposition de la Reconstruction à Bruxelles*, Imprenta de la Ciudad Lineal, Madrid, 1919.

³⁸ Hilarión González del Castillo, «A Spanish View of London's Future», en *Garden Cities and Town Planning*, Londres, diciembre 1931.

el proyecto municipal, se sugiere al Ayuntamiento la convocatoria de un concurso internacional para redactar el plan más conveniente para Madrid, recomendando que se impongan a los concursantes varias condiciones, entre las que figuran la de conocer la teoría de la ciudad lineal y de la ciudad-jardín, aplicar el principio del *comprehensive zoning* con normas para cada zona y sin dejar «zonas indeterminadas», realizar el plan regional al mismo tiempo que el de extensión y redactar estos planes «en combinación con la Ciudad Lineal», «forma española de la ciudad-jardín», «reformando y ampliando el primitivo proyecto Soria en la forma que aconseje la experiencia»³⁹.

Como ya hemos visto, el concurso fue efectivamente convocado, pero las bases no recogieron las recomendaciones propuestas por la Compañía Madrileña de Urbanización, ni tampoco entre los concursantes hubo ninguno que tentase las posibilidades sugeridas en aquel informe. Pesaba demasiado, al parecer, en los ámbitos profesionales, la exaltación del modelo radioconcéntrico, limitado y rodeado de satélites, que venía avalado por tantas personalidades prestigiosas internacionales, y nadie tomó en serio esa sugestiva posibilidad de haber estudiado el plan de Madrid con base en la utilización de la teoría de la ciudad lineal, a pesar de los esfuerzos de los hombres de la Compañía Madrileña de Urbanización, que seguramente veían aquel modelo internacional, de acuerdo con la calificación que la ciudad-jardín había merecido por parte de Soria, como «fórmula exótica de arquitectura de ciudades». No apareció el hombre que diese forma a esa posibilidad, de tan insospechables consecuencias para el desarrollo de Madrid, en el caso, bien improbable por otra parte, de que hubiese triunfado en el concurso. González del Castillo no era, por su formación profesional, la persona adecuada para desarrollar un verdadero plan de urbanismo, aparte del problema de la titulación. Pero es lástima que en este caso no se animase siquiera a hacer una propuesta como en el caso de Londres, que hubiese contribuido tal vez a afianzar más las posibilidades de una utilización más general del urbanismo lineal en España.

Otro documento interesante, atribuible sin duda a González del Castillo, es una especie de mensaje especial de la linealidad para Cataluña, publicado en 1928.

La llamada Junta de Reintegración al Campo, iniciada por el Ayuntamiento de Barcelona con la cooperación de la Diputación Provincial, había abierto una información pública en la que solicitaba el concurso de todos «para buscar el remedio a la congestión de las urbes, especialmente Barcelona, y a la despoblación de los campos», proponiendo medios concretos para proceder a la colonización y repoblación. La Compañía Madrileña de Urbanización se hace presente en esa información con un nuevo informe del que pueden destacarse varios aspectos⁴⁰.

³⁹ «El Futuro Madrid», *op. cit.*

⁴⁰ *La reintegración al campo y la Ciudad Lineal*, Imprenta de la Ciudad Lineal, Madrid, 1928.

Después de una exaltación de la solución aportada por la ciudad lineal en favor de un tipo de ciudad-campestre y de una explicación con abundantes citas de tratadistas modernos, el informe se pregunta cómo podrían ser las ciudades lineales catalanas, y contesta con una exposición de cómo son aplicables a Cataluña las tres formas posibles de ciudad lineal.

Como «barriada de ensanche» es utilizable en el caso de las cuatro capitales, y especialmente en el de Barcelona, para la cual el informe recomienda, como lo había hecho un año antes la Compañía Madrileña de Urbanización para Madrid, la convocatoria de un concurso internacional, a través del cual se eligiesen las mejores ideas para rodear Barcelona de una ciudad lineal.

Como ciudad lineal de unión entre dos ciudades existentes, se propone la continuidad Reus-Tarragona-Salou, prolongando por la costa una ciudad lineal «invernal», «superior a las ciudades de la Costa Azul».

Y finalmente, como forma de colonización de campos desiertos, el informe remite a un estudio ya realizado concretamente para un espacio de 17 kilómetros a lo largo de la costa, entre Sant Vicenç de Calders y Vilanova i La Geltrú, estudio que había aparecido como propuesta en 1921 en *La Ciudad Lineal*, con una detallada descripción de esta forma de ciudad lineal colonizadora, con su reparto en zonas paralelas y hasta las medidas que deberían tener las calles y las plazas.

En el mismo informe hay también un capítulo dedicado al papel de la ciudad lineal en el planeamiento regional, explicando las posibilidades de aplicar la urbanización lineal a todo el territorio catalán, ya que «la ciudad lineal española, extendida por toda la hermosa, rica y emprendedora Cataluña, contribuiría poderosamente a la descongestión de las ciudades y a la reintegración a los campos».

En las conclusiones finales se recomienda a la Junta de Reintegración la petición de una ley sobre extensión de ciudades, que dé carta de naturaleza jurídica a la ciudad-jardín y a la ciudad lineal y establezca la obligatoriedad del planeamiento para todos los municipios mayores de un cierto número de habitantes o que fuesen capitales de provincia. Recomienda también que se pida la fundación de un Instituto Nacional de Urbanismo, inspirado, sin duda, en el Town Planning Institute que venía funcionando en Gran Bretaña desde 1913.

Del interés del arquitecto chileno Carlos Carvajal por la ciudad lineal nació otra derivación de difusión de la idea, a la que González del Castillo prestó también su apoyo teórico. Se trataba de utilizar la urbanización lineal como base de la reforma agraria en Chile. En colaboración con Carvajal, González del Castillo redactó en 1929 un nuevo informe sobre «Las poblaciones lineales, urbanas y agrícolas», para el presidente de la República chilena, explicando los fundamentos generales de la ciudad lineal y su posible aplicación a aquellos propósitos.

La actividad de González del Castillo continuó prácticamente hasta la guerra civil. Su relación con el ámbito británico le convirtió en uno

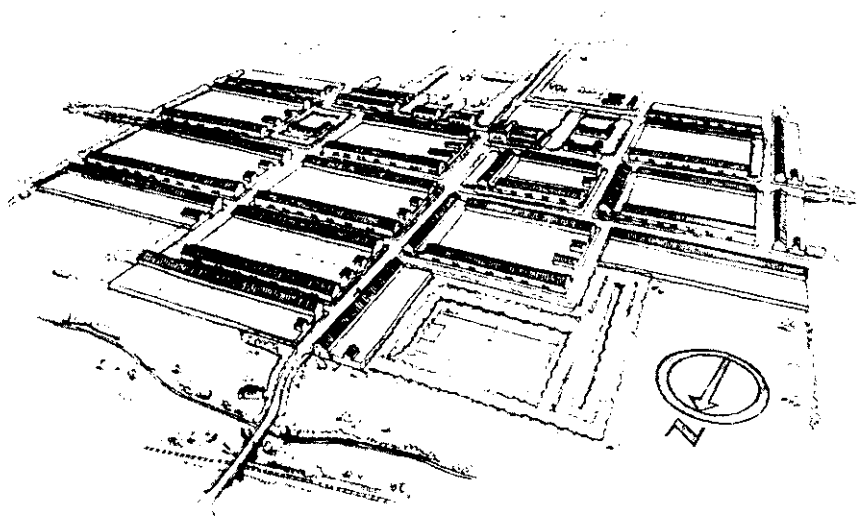
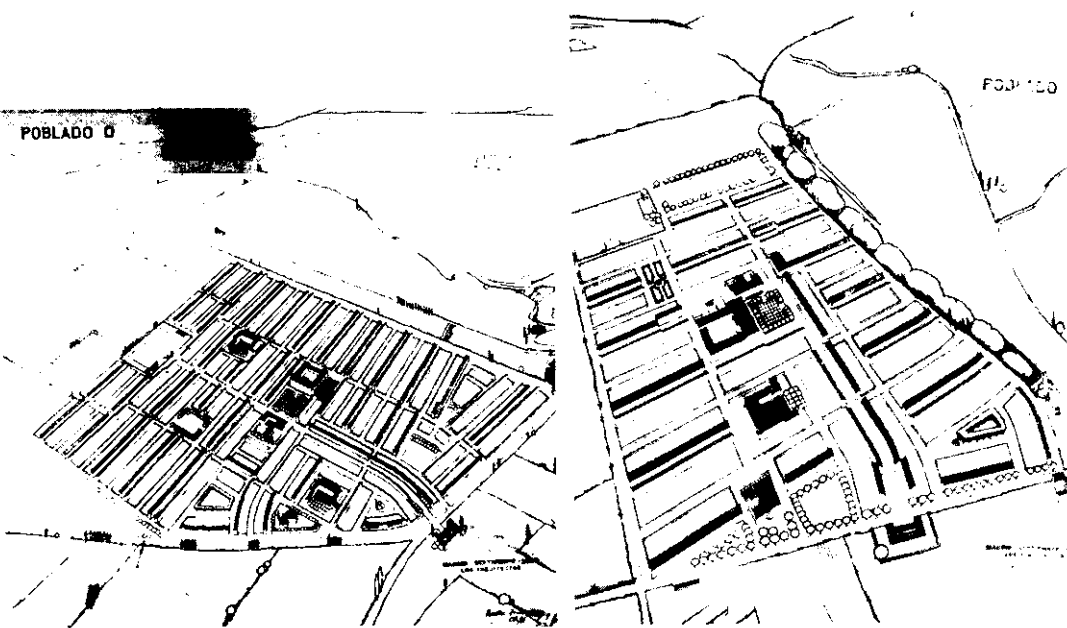


FIG. 44.—Concurso de anteproyectos de poblados. 1934. Proyecto de F. de la Cuadra.



FIGS. 45-46.—Concurso de anteproyectos de poblados. 1934. Proyectos de Arrillaga, Zavala y Domínguez.

de los mayores difusores en España de «la sabia doctrina urbanística inglesa de los planes regionales» y propulsor de su utilización en Madrid. En diversos trabajos publicados en revistas del momento⁴¹, explicó sistemáticamente la organización jurídico-administrativa del Plan Regional de París el funcionamiento de los Comités Británicos de Planeamiento Regional y propuso la utilización, en forma paralela a éstos, de las Mancomunidades Hidrográficas Españolas. En relación con el plan de Madrid, volvió a insistir en que «el plan de extensión de Madrid debe hacerse desde un principio como parte de un plan regional que salga de la provincia y abarque parte de la de Segovia, ya que la sierra de Guadarrama íntegra debe entrar en dicho plan regional». Asimismo abordó ampliamente el tema del necesario organismo regional y de la metodología y etapas para la elaboración del planeamiento⁴² y dio interesantes opiniones sobre utilización de la capacidad colonizadora de las carreteras⁴³.

A la vista de esta amplia labor intelectual de Hilarión González del Castillo, sobre un tema que constituía una auténtica aportación española original y valiosa al panorama de la cultura urbanística universal, suscitada, por supuesto, con mucha antelación al interés por la linealidad urbana que sentirían después Hilbersheimer y Le Corbusier, y al destacado papel que la misma desempeñaría en la apasionada polémica de los urbanistas soviéticos de los años treinta, no puede dejar de lamentarse esa indiferencia y falta de repercusión que ya señalábamos, en los medios profesionales españoles, más preocupados de asimilar las manifestaciones externas que de elaborar una posible utilización de la urbanización lineal que, como mínimo, habría merecido un amplio debate teórico. Creo que no es tanto la interrupción de la realización de la Ciudad Lineal madrileña lo que debe lamentarse desde hoy, sino más bien la frustración del desarrollo teórico de una idea que, como demuestran los estudios de González del Castillo, y otras elaboraciones posteriores, era muy rica en posibilidades.

2. El respaldo político de la República

Como acabamos de ver, la llegada de la República tuvo una fulminante repercusión en la formalización del planeamiento de Madrid. Ciertamente que todo el camino estaba hecho, pero al comparar esta primera muestra de decisión política en respaldo del planeamiento, con el larguí-

⁴¹ Hilarión González del Castillo, véanse especialmente los artículos publicados en la revista *La Construcción Moderna* (febrero, mayo, septiembre y octubre de 1933), Madrid, 1933.

⁴² Hilarión González del Castillo, «Urbanismo. Planes regionales. El plan regional de Madrid», en *La Construcción Moderna*, Madrid, septiembre 1933.

⁴³ Hilarión González del Castillo, Artículos de febrero y octubre de 1933, en *La Construcción Moderna*, Madrid, 1933.

simo período anterior de vacilaciones y dilaciones, destaca, en cualquier caso, una voluntad clara de eficacia y acción, que se inscribe en un nuevo contexto general, dentro del cual se van a producir, en el período republicano, algunas importantes acciones. Unas quedarán para siempre incorporadas y tendrán su continuación después de la guerra. Otras desaparecerán con la República. Entre las primeras, y manteniéndonos exclusivamente en el terreno que aquí nos corresponde examinar, debemos consignar la promulgación de la ley de Obras de Puesta en Riego (OPER) de 1932 y la ley de Defensa, Conservación y Acrecentamiento del Patrimonio histórico-artístico nacional de 1933. La primera fue la inspiradora de la política de colonización y regadíos de posguerra. La segunda sigue siendo la base fundamental de la normativa vigente en su materia.

En el caso concreto de Madrid, la República dejó además en marcha el plan de accesos (que incluía los enlaces ferroviarios del Norte con el Sur por debajo de la ciudad), la prolongación del Paseo de la Castellana y la construcción de los Nuevos Ministerios.

Especialmente intensa repercusión, si bien más en el terreno político y cultural que en el de las realizaciones materiales, habría de tener el período republicano en Cataluña, en relación con la temática que aquí estamos considerando. El Estatuto de Autonomía, aprobado en 1932 por las Cortes Españolas, concedía amplias facultades legislativas y ejecutivas a la Generalitat en materia de cultura, economía, obras públicas, comunicaciones y orden público, que efectivamente le fueron transferidas por el Estado. Así, en un clima de exaltación catalanista, florecerá bajo el gobierno de la Generalitat una primavera urbanística cultural, identificada con el movimiento arquitectónico de las vanguardias europeas, que justifican la afirmación de Bohigas de que el racionalismo fue la arquitectura de la Generalitat ⁴⁴.

2.1. *Madrid: del Plan de Extensión al Plan Regional*

De 1931 a 1933 se dejará sentir la fuerte personalidad de Indalecio Prieto al frente del Ministerio de Obras Públicas. De manera especial, su visión del futuro de Madrid dejará huellas definitivas en la configuración del desarrollo de la capital.

En 1932 creó el Gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio de Madrid, como organismo dependiente del Ministerio de Obras Públicas «que tendrá a su cargo los estudios para la ampliación de las carreteras que parten de Madrid, y para la construcción de otras nuevas, dentro, aquellas y éstas, de una zona comarcal, y al mismo tiempo se confía los problemas urbanísticos del extrarradio de la capital, a fin de proponer las bases para su resolución» ⁴⁵.

⁴⁴ Oriol Bohigas, *Arquitectura española...*, op. cit.

⁴⁵ *Gaceta de Madrid*, 14 diciembre 1932. Decreto del Ministerio de Obras Públicas.

Esta misión se justifica señalando que, «acometido ya el estudio del enlace de las líneas férreas que afluyen a Madrid, en forma que además de anular la solución de continuidad que actualmente las separa, con grave daño para el tráfico peninsular, contribuya a una expansión ordenada y bella de la capital, es necesario completar ese estudio con otro que abarque una red de carreteras, por la cual, mejorando hoy las existentes y construyendo otras nuevas se amplíen los accesos a Madrid, se establezcan comunicaciones excelentes con los poblados satélites que han de levantarse al pie de los caminos de hierro electrificados, con los lugares de recreo, y con los cercanos centros de producción agrícola, que habrán de ser próxima y poderosamente incrementados por medio de obras hidráulicas, y a la vez se acometa de modo conjunto ateniéndose a procedimientos de la moderna ciencia urbanística, la magna cuestión del extrarradio, que durante varios lustros viene motivando hondas preocupaciones sin que éstas hayan dejado aún asomar el ímpetu indispensable para resolverlas»⁴⁶. Como puede verse, este texto oficial está reflejando claramente una concepción urbanística del futuro de la capital, totalmente acorde con la teoría que hemos visto irse esbozando y plasmarse en el planeamiento.

En 1933 el Gabinete recibió también el encargo de estudiar la conversión de la vertiente sur del Guadarrama en parque público, mediante su adquisición por el Estado, y aquel mismo año se le añadía también el cometido de desarrollar el proyecto de prolongación del Paseo de la Castellana y el conjunto de nuevos edificios públicos que en ella habrían de levantarse, en especial los Nuevos Ministerios, provocando todo ello un cierto malestar municipal, ya que, al decir de César Cort, concejal por aquel entonces de Madrid, el Ministerio de Obras Públicas invadía competencias exclusivas del Ayuntamiento⁴⁷.

Alma del Gabinete fue, desde el primer momento, Secundino Zuazo, que, como vimos, estaba trabajando en el tema de la prolongación del Paseo de la Castellana desde antes de la llegada de la República.

Existe cierta confusión sobre los trabajos de planeamiento desarrollados a lo largo del período republicano, por la superposición de iniciativas diversas incidiendo sobre el mismo ámbito territorial, que se origina por la existencia de numerosos documentos de denominaciones coincidentes, la mayor parte de los cuales corresponden sólo a estudios o propuestas sin posterior convalidación.

La labor del Gabinete se centró fundamentalmente en el tema de la red de carreteras de acceso a Madrid, en la solución del enlace ferroviario

⁴⁶ Véase la nota anterior.

⁴⁷ *Gaceta de Madrid*, 12 de enero de 1933. Decreto declarando comprendidas entre las obras urgentes el proyecto de prolongación del Paseo de la Castellana (Avenida de la Libertad) con su conjunto de edificios públicos y el de la ordenación de carreteras de la zona noroeste y construcción del nuevo Hipódromo de Madrid.

Idem, 4 de agosto de 1933. Decreto por el que se encomienda al Gabinete Técnico el estudio de la utilización como parque público y mediante su adquisición por el Estado, de los montes comunales situados en la vertiente meridional de la Sierra de Guadarrama.

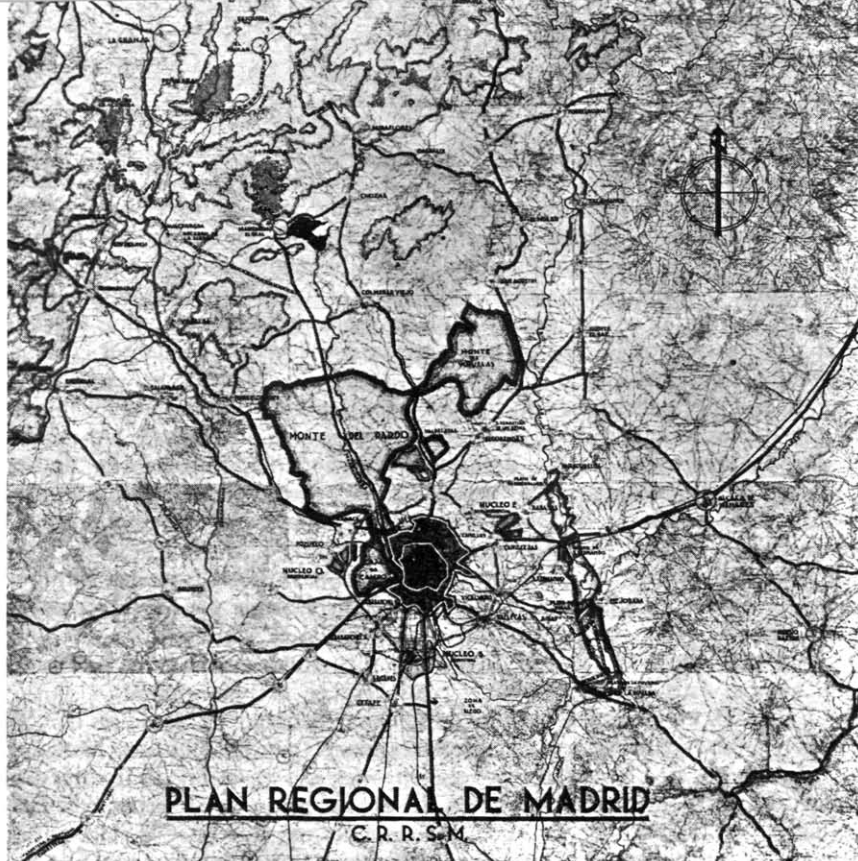


FIG. 47.—Plan regional de Madrid, 1939. Espacios verdes y parques en la región.

FIG. 48.—*Plan regional de Madrid, 1939. Localización de los núcleos satélites nuevos.*





FIG. 49.—Plan regional de Madrid. 1939. Núcleos satélites y comunicaciones.

FIG 50.—Plan regional de Madrid. 1939. Localización del núcleo nuevo Oeste.





FIG. 51.—*Plan regional de Madrid. 1939. Núcleo nuevo del Norte.*

subterráneo y en la prolongación del Paseo de la Castellana con creación de los Nuevos Ministerios.

Para lo primero se llegó a estudiar un Plan Comarcal de comunicaciones, en el que a las vías radiales de acceso se sumaban dos «cinturones», el segundo de los cuales establecía una comunicación, tal como la que habían previsto el proyecto del concurso de 1929 y el Plan de Extensión, hasta entonces realmente inexistentes, entre los pueblos próximos circundantes, que habrían de pasar a ser las bases del sistema de satélites de la ordenación general. Todo ello quedó recogido en el llamado Plan General de Obras, aprobado por ley justamente un mes antes del comienzo de la guerra civil. En él se trazaba un completo cuadro de las obras de infraestructura necesarias, de importantes repoblaciones forestales y de las obras de arquitectura a realizar en los seis años siguientes, a contar desde el día primero de julio de 1936, con base en un amplio programa de expropiaciones (para cuya regulación se daban las normas

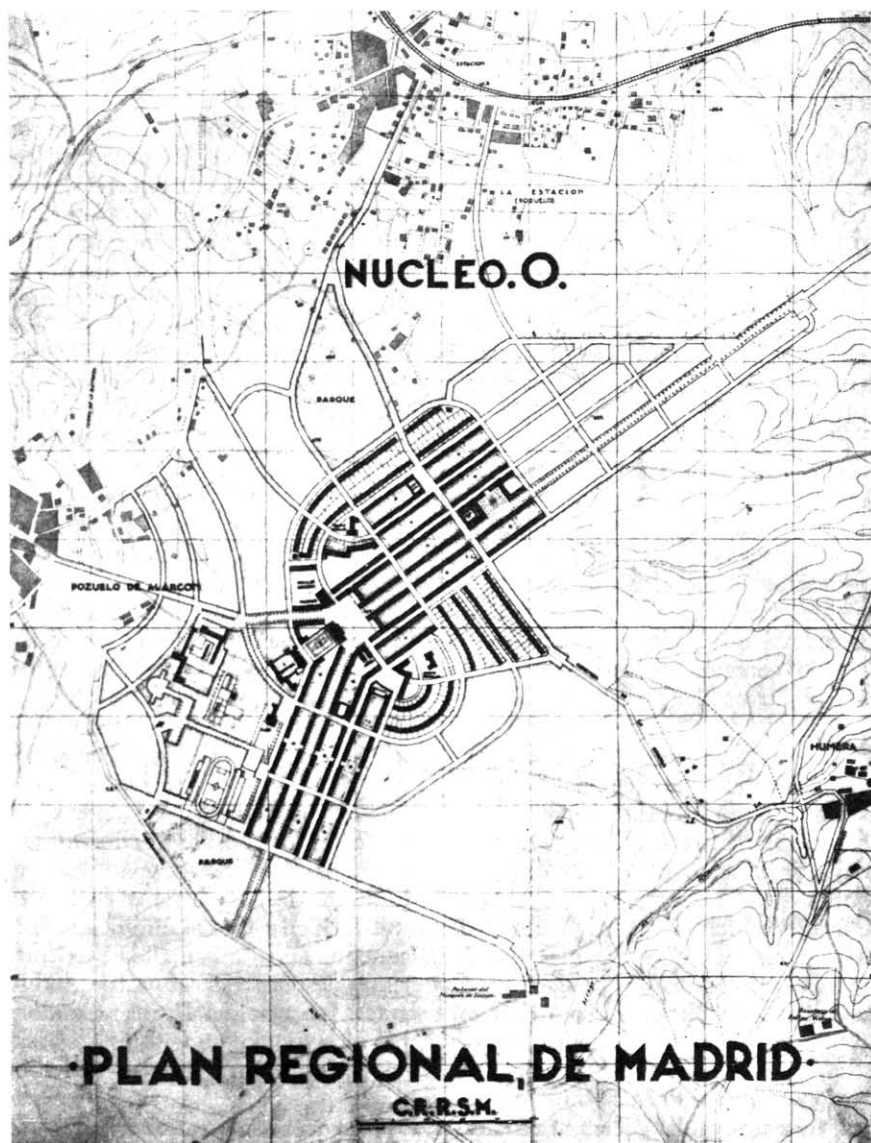


FIG. 52.—*Plan regional de Madrid. 1939. Núcleo nuevo del Oeste.*

en el mismo texto legal) que habrían de realizarse en las zonas de influencia afectadas por la prolongación de lo que entonces se llamó Avenida de la Libertad de Madrid, en las cuales se emplazarían los edificios destinados a organismos y entidades que el Gobierno considerase convenientes. De este modo venía a normalizarse una situación un tanto discutible en rela-

ción con aquellas expropiaciones, ya que las mismas se basaban, hasta entonces, en una curiosa enmienda, aprobada en agosto de 1933, a la ley que autorizaba la expropiación de terrenos para la construcción de la Ciudad-Jardín de la Playa de San Juan, de Alicante, cuyo proyecto de ordenación, por cierto, era de Pedro Muguruza. El artículo tercero de dicha ley preveía un plazo de cincuenta años para el pago a los propietarios, con un interés del cinco por ciento y sin derecho a revisión, por asignarse a los terrenos el valor de la renta que tuvieran el 1 de enero de 1933. La enmienda, presentada por varios diputados socialistas, proponía, por sorpresa, un artículo adicional, en el que se extendía el mismo procedimiento de expropiación y sistema de pago a «las vías que se construyen por el Estado para prolongar la Avenida de la Libertad en Madrid hasta su unión con la carretera de Madrid a Irún y a sus zonas de influencia, que tendrán a todo lo largo de ellas una profundidad de cien metros por cada lado, a contar desde las alineaciones laterales, así como respecto al enlace ferroviario entre Atocha y las Matas, comprendiéndose en él las vías y estaciones, más los poblados satélites que habrán de levantarse en los lugares y con las dimensiones que al abordar los respectivos proyectos señale el Ministerio de Obras Públicas». La enmienda, efectivamente, fue aprobada por sorpresa, hecho que demuestra, más allá de la anécdota, que todo el sistema de accesos y su complemento de una ordenación general, en la que se incluían los poblados satélites, estaba entre los objetivos del partido socialista, detrás de Indalecio Prieto⁴⁸.

Otro tema importante, abordado después de iniciada la guerra, lo constituye el Plan Regional de Madrid, que nace de preocupaciones expresadas con anterioridad, como ya hemos visto, y responde a los deseos de contemplar el futuro de la ciudad dentro de un amplio ámbito territorial cuya ordenación debía ser abordada unitariamente. Recuérdesse lo que ya se ha dicho respecto al tratamiento de la Sierra de Guadarrama entre los cometidos del Gabinete Técnico del Ministerio de Obras Públicas. Por otra parte, era cada vez más fuerte en aquellos años la actualidad de que gozaba el *Regional Planning*, especialmente después del impacto producido por la publicación, en 1932, del Segundo Informe del Greater London Regional Planning Comitee, que ya había presentado una visión teórica y había avanzado una organización administrativa para el planeamiento regional, en su Primer Informe de 1929.

Iniciada ya la guerra, Bernardo Giner de los Ríos, arquitecto y ministro de Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas, creó el Comité

⁴⁸ En relación con la colaboración de Zuazo con Prieto y el carácter de la misma, puede verse la conversación mantenida con él por Carlos de Miguel y Daniel Fullaondo, publicada en el núm. 141 de *Arquitectura*. Allí queda claro el papel fundamental que desempeñó Zuazo en la realización de los enlaces ferroviarios y en la prolongación del Paseo de la Castellana, así como también su actitud política en aquellos momentos, como técnico de un grupo de banqueros españoles y representante de capitales europeos que deseaban incorporarse a realizar grandes obras en Madrid.

de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid, cuyo presidente fue Julián Besteiro y su secretario García Mercadal. Entre 1937 y 1939, este Comité prestó importantes servicios en la protección de monumentos, con asistencia a los daños de los bombardeos, y estudió un Plan Regional de Madrid ⁴⁹.

En una memoria de 1938, ilustrada con interesantes fotografías de Madrid durante la guerra y proyectos de reformas urbanas futuras, se muestra cómo el Comité venía a «encauzar y organizar los problemas creados en la capital por la guerra, y a preparar, con una labor previsora, aquellos otros que en un futuro, queremos suponer no lejano, se plantearán el desenvolvimiento de la capital de España» ⁵⁰.

Del Plan Regional llegó a publicarse una Memoria de planeamiento, con prólogo del propio Besteiro, que constituye un documento importante por su calidad y fecha de publicación: 1939. Creo que en la orientación del trabajo pudo contar mucho, al lado de los conocimientos de Mercadal, la personalidad de Besteiro y su vinculación con el ámbito cultural inglés. Las referencias a los informes del Greater London Regional Planning Comitee, así como el manejo de cierta terminología, parece corroborarlo. La intención del trabajo es disponer de un documento «que encauce y organice, dentro de normas técnicas, el crecimiento probable de la ciudad después de la guerra» ⁵¹.

Ya en el prólogo de la Memoria pueden encontrarse maduras reflexiones a favor de un estudio de carácter regional, justificado en el hecho de que los fenómenos propios de las grandes urbes, de concentración y descentralización simultáneas de la población, obligan a que el plan «abarque toda la extensa región sometida a la influencia de Madrid y tienda a mejorar las condiciones de vida urbana en los núcleos o ciudades satélites ya existentes, y a crear otros nuevos en parajes especialmente elegidos por

⁴⁹ El Comité fue creado por Decreto de 1 de abril de 1937, que establece su composición con representantes del Ayuntamiento de Madrid, del Gabinete Técnico de Accesos y Extrarradio, del Comité de Enlaces Ferroviarios, más el ingeniero jefe de Obras Públicas de Madrid, el delegado del Gobierno en Canales del Lozoya, y otros, a los que más tarde se añadieron representantes del Ministerio de Sanidad y del Colegio de Arquitectos de Madrid.

Por Decreto del 29 de junio de 1937 se nombra presidente del Comité, como delegado del Gobierno, a Julián Besteiro.

El Comité llegó a contar con una nómina de 108 personas entre arquitectos, ingenieros, aparejadores, administrativos y auxiliares. El número de arquitectos llegó a ser de 35, y entre ellos figuran, en la relación consultada, Juan González Cebrián, Diego Méndez González, Luis Prieto Bancos, Joaquín Núñez Mera, Adolfo López Durán, Rodolfo García Pablos, Manuel Ambrós Escanellas, Ricardo Anasagasti, José y Manuel Azpiroz, relación que por sí sola es bastante explícita en cuanto al carácter abierto y no políticamente restrictivo del criterio de selección.

Esta relación figura en un documento titulado «Datos sobre movilización de personal», existente en el archivo del Ministerio de Obras Públicas.

⁵⁰ Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid, *Memoria*, U.G.T., Madrid, 1937-1938.

⁵¹ Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid, *Esquema y bases para el desarrollo del Plan Regional de Madrid*, Madrid, 1939.

la excelencia de sus condiciones naturales». La enunciación de la necesidad del organismo capaz de resolver los problemas administrativos de coordinación entre los Ayuntamientos y otras entidades de todo tipo implicadas en la empresa, la referencia a las etapas del desarrollo histórico de Madrid y la visión de los problemas de «degeneración de los barrios madrileños», que recuerdan famosas páginas de Engels, llevan a concluir en la necesidad de no buscar la salvación de la ciudad, en medidas alicortas de reforma interior, porque «la nueva construcción de Madrid hay que hacerla de fuera adentro».

El trabajo que va tras el prólogo reconoce su propia modestia, limitándose «a las líneas generales, al planteamiento del problema, al esbozo de algunas de sus posibles soluciones y al estudio parcial de algunos de sus problemas». Y ello, no sólo por la carencia de medios y de ayudas, sino también por un hecho tan decisivo como que parte del territorio planeado estaba al otro lado del frente. Se trataba, pues, de un estudio previo, «de una parte del proyecto que los ingleses llaman "persuasivo", algo así como el estímulo a otros estudios más acabados».

Se plantea inicialmente la cuestión de la forma en que debe realizarse el desarrollo urbano y se establece la premisa de que el crecimiento extensivo continuo debe ser limitado mediante una «cinta aisladora», después de completar un «casco máximo» para el que puede seguir rigiendo el Plan de Extensión de 1933. Más allá empieza propiamente el Plan Regional, que prevé un crecimiento discontinuo con creación de «núcleos nuevos o ciudades satélites», unos de nueva creación y otros tomando «como núcleos iniciales de los mismos algunos poblados existentes», con carácter industrial y residencial. El conjunto estaría servido por «una red funcional de vías radiales y de circunvalación», y se dispondría en el seno de un sistema de espacios libres que delimitarían el «casco máximo», las vías y los núcleos satélites. Otra vez, como se ve, la fidelidad al modelo teórico radial, limitado y descentralizado y, confirmando su origen, la Memoria confiesa que «este problema ha sido estudiado por otros países más adelantados que nosotros en este género de estudio, principalmente en los países anglosajones, en los que se han llevado a cabo numerosos estudios similares al que nos proponemos, de los que se desprende una verdadera doctrina, ya que todos ellos vienen a coincidir en sus líneas generales. De estos estudios, principalmente los ingleses, de los cuales damos una amplia nota bibliográfica al final de estas líneas, en los que famosos urbanistas como Abercrombie, Kelly, Thompson, Unwin, etc., han condenado el sentido y la orientación de estos problemas, aun tratándose de casos no totalmente iguales al que nos ocupa, podemos deducir numerosas consideraciones y adquirir datos de un indudable valor técnico, aplicable en general.

El capítulo de Consideraciones generales se refiere a los criterios de zonificación, comunicaciones, servicios públicos y, con una curiosa mezo-lanza, metodológica, llega a descender hasta el tema de la regulación de la edificación, incluso hasta el de los materiales de construcción, que era la

única forma de controlar, desde el plan, temas tales como la armonización con la edificación existente y el respeto a las bellezas naturales, ya que «el mal uso del color es una de las principales causas de la desfiguración de las ciudades y campos». Nos parece reconocer, en estas y otras observaciones semejantes, contenidas en este trabajo, el amor a lo sencillo, sobrio y discreto, un poco puritano, propio del buen institucionalista que fue Julián Besteiro, lo que lleva incluso a condenar expresamente la instalación de anuncios en el campo y a prescribir un tratamiento adecuado para las estaciones de gasolina, ya que éstas suelen estar «en desacuerdo siempre con el paisaje».

Mención aparte merece el tema de las Playas del Jarama, incluido en el esquema, destinadas al esparcimiento, en forma de baños populares, mediante la construcción de numerosos embalses y aprovechamiento de las márgenes del río con playas artificiales y conjuntos de edificación para servicios colectivos que pudieran «procurar un máximo de ventajas a las clases populares, organizando de este modo su reposo». Este es uno de los escasos puntos de contacto del planeamiento desarrollado en Madrid durante este período, con el movimiento racionalista introducido por el GATEPAC, que florecía y se desarrollaba en Barcelona con el apoyo del Gobierno de la Generalitat. Como veremos más tarde, las Playas del Jarama, recogidas en este Plan Regional, son el residuo del intento del GATEPAC de crear en las proximidades de Madrid una «Ciudad Verde», equivalente a la «Ciutat de Repos» de Barcelona, que contó con el apoyo de Prieto, pero que la salida de éste del Ministerio de Obras Públicas dejó sin realización. El sentido social del proyecto encajaba con el planteamiento del Plan Regional, aunque algunas manifestaciones formales hubieran podido no encajar con el sentido de respeto al paisaje que animaba al Comité presidido por Besteiro.

El trabajo propone finalmente la creación del Comité del Plan, con autoridad y capacidad de control, y se cierra con un índice de materias sobre las que incidir y con una relación de las Comisiones que sería necesario crear para el desarrollo del Plan.

Conviene señalar que este tema se inscribía tanto en la visión social del papel del planeamiento como en la visión territorial del problema, ya que además de prever el sistema de núcleos satélites, la red de comunicaciones, la clasificación del uso del suelo, comprendido entre el Madrid existente y los satélites, destinado a reservas verdes, parques, instalaciones deportivas, explotaciones agrícolas o industriales, se planteaba el tema general de la utilización de las sierras de Gredos y Guadarrama y de los valles del Jarama y del Tiétar, tanto para proceder a su protección en una operación denominada de «conservación del ambiente», como para promover su aprovechamiento para el disfrute de la población madrileña: parques regionales, lugares de interés nacional, colonias de verano, ciudades de reposo y playas artificiales, en una visión socializadora del uso del territorio para «encauzar y favorecer este movimiento popular» y para atender a «la afición al campo y a los deportes, especialmente la natación».

Con este estudio del Plan Regional de Madrid se acaba la actividad urbanística del período republicano. De 1929 a 1939 ha transcurrido una década, que se inicia con el famoso concurso. Madrid tiene un Plan de Extensión aprobado, pero el Gobierno es consciente de su insuficiencia y se plantea el papel territorial de la capital. A los trabajos de la Oficina Municipal y a los del Gabinete Técnico del Ministerio de Obras Públicas se han sumado los del Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento, bajo la preocupación urbanística de las primeras autoridades de la República. Todos estos documentos forman un conjunto del más alto interés historiográfico, sin el cual es imposible entender, no sólo la evolución del planeamiento de Madrid después de la guerra, que tenía mucho camino recorrido, sino también la de las formulaciones generales de todo el urbanismo español posterior.

2.2. La «Catalunya-Ciutat» y la Generalitat

Al evocar el XI Congreso Nacional de Arquitectura, celebrado en Madrid en 1926, tuvimos ocasión de señalar la participación del arquitecto catalán Nicolás María Rubió i Tudurí, como introductor, en cierto modo, de la problemática del *Regional Planning*, con unos textos imbuidos de la más ortodoxa doctrina descentralizadora, homogeneizadora, contraria a la exagerada atracción de los grandes centros urbanos, preconizadora de la disolución urbana por todo el ámbito del país, a través de la multiplicación de centros de vida civil de crecimiento limitado. La ciudad no debía ser más que un elemento del paisaje y la ordenación de este paisaje, así entendido, era precisamente la gran aportación del planeamiento regional, entendido como «urbanización del país». A la ciudad entendida como núcleo aislado, indiferente al territorio que la rodea, había sucedido la ciudad que no se puede entender sino en referencia con ese territorio, sea comarca, región o país. De ahí que «la cuestión fundamental del urbanismo» sea precisamente algo que puede ser enunciado con una nueva expresión: el «país-ciudad»⁵².

Pero existen razones para suponer que esta elaboración de Rubió no era sólo el producto de una asimilación de conceptos básicos del ámbito cultural anglosajón, con el que ya dijimos que estuvo en contacto como secretario de la Sociedad Cívica La Ciudad Jardín, sino que, de alguna manera, recogía e incorporaba también unos elementos culturales locales, que estaban alumbrándose en el ambiente de una Cataluña que, cada vez más vivamente, aspiraba a su autonomía y que, cada vez con más claridad, reclamaba una referencia diferente para la palabra «país». Dentro de este contexto cultural, social y político, es como hay que entender una parte del razonamiento de Rubió i Tudurí, como vamos a ver más claramente al ocuparnos inmediatamente de su más importante y conocida contribución en el terreno de la cultura urbanística. Por ello conviene que dejemos

⁵² Nicolás María Rubió i Tudurí, *La qüestió fonamental...*, op. cit.

tiene detrás, ciertamente, toda la herencia de Montoliu y una visión de la descentralización de la aglomeración barcelonesa a través de la urbanización-jardín y el modelo del *Regional Planning* anglosajón, como «ordenación de las diversas actividades humanas y naturales en la superficie de un país o región», pero al mismo tiempo también tiene presente la idea de «la futura enorme Ciutat de Catalunya», ya que, como señaló, «esta interpretación espiritual de Cataluña, llevada hasta los confines de la economía y de la política, es indispensable para orientar los planes estadísticos hacia una solución u otra»⁵⁴.

Así, dentro de esa forma de entender la ordenación del territorio, y en la suposición de que «el interés del espíritu catalán quiere que las reservas de catalanidad que existen en el campo y, en general, fuera de Barcelona, sean movilizadas», se concluye que «es necesario que Cataluña se descentre de Barcelona en todo lo posible. Es necesario crear la Cataluña-Ciudad, dentro de la cual Barcelona no será más que un gran barrio»⁵⁵.

Pero desde estos puntos de partida, y aun reconociendo que deben ser los órganos representativos de la Cataluña autónoma los que fijen la idea primordial de aquella interpretación espiritual, se rechaza la industrialización integral de Cataluña, ante la eventualidad de una industrialización del resto de España, por lo que «hemos de prever que el día de mañana nos será necesaria la agricultura para nuestra propia alimentación».

El Plan de Distribución en Zonas del Territorio Catalán fue publicado en 1932 por la Generalitat, constando la publicación de una Memoria, a la que corresponden los fragmentos que acabamos de citar, y de una serie de reproducciones de planos en blanco y negro, así como, finalmente, de un mapa desplegable en colores. Las fotografías corresponden a una base informativa referida a datos geográficos, hipsométricos, agrícolas, ganaderos, mineros, industriales, portuarios, de tráfico, de existencias monumentales y reservas arqueológicas, así como de bellezas naturales.

En mayor detalle aparece un estudio de la comarca de Barcelona, como ejemplo para la orientación de la elaboración de unos planes intermedios que, a su vez, deberían ser desarrollados a través de los planes de urbanismo municipales.

La verdadera propuesta de distribución en zonas está contenida en el citado mapa desplegable, que ofrece una zonificación de toda Cataluña de acuerdo con la siguiente clasificación: zona agrícola, zona de pastos, zona de parques y bosques, zona de ríos pintorescos, zona buena para sanatorios, zona industrial, zona de habitación y comercio, zona de minas,

⁵⁴ Generalitat de Catalunya, *El Plá de distribució en zones del territori català (Regional Planning). Examen preliminar i solucions provisionals. Estudis fets segons Decret del Govern de la Generalitat de Catalunya*, por Nicolau Maria Rubió i Tudurí, Arquitecte, amb la collaboració de Santiago Rubió i Tudurí, enginyer, Barcelona, 1932. Edición facsímil: *La Divisió Territorial de Catalunya*, Editorial Ariel, S. A., Esplugues de Llobregat (Barcelona), 1977.

⁵⁵ Véase la nota anterior.

zona de gran tráfico, zona de balneario, zona arqueológica y zona de protección arqueológica.

El trabajo, tanto en su parte escrita como en la gráfica, no pasa de ser un esbozo, «no es más que una prueba, y quiere ser una demostración de la posibilidad de establecer la ordenación, según zonas, de las actividades que se ejercen dentro del territorio catalán», tal como se reconoce en la propia publicación, que tiene buen cuidado de insistir repetidamente sobre el carácter provisional y parcial de la tentativa, imposible de llevar más allá, tanto por la carencia de datos estadísticos, como por la inexistencia del conjunto de proyectos de todos los Servicios de la Generalitat, que deberían converger precisamente en el Plan Regional. Se queda, pues, en la enunciación de una imagen abstracta e idealizada, desligada de toda estrategia de viabilidad, a pesar de lo cual debe ser reconocido como el primer estudio en relación con un planteamiento territorial del planeamiento realizado en España. Lamentablemente, a pesar de su temprana formulación, coincidente con el primer momento de exaltación catalanista, toda la historia política posterior no iba a proporcionar el marco más adecuado para que este estudio pudiese tener una continuación en profundidad y en desarrollo.

2.3. GATEPAC y GATCPAC

Pero lo que resultará verdaderamente significativo del período republicano en Cataluña, en el ámbito que nos ocupa, será la identificación de las autoridades del Gobierno autónomo con las corrientes culturales más de última hora de la arquitectura y el urbanismo, hasta el punto de convertirse en su apoyo directo y estimulante.

Para entenderlo, no debe olvidarse la especial significación de Cataluña en el panorama español del momento, su diferenciación por grado de industrialización, frente a la base agrícola general del resto del país, la potencia de su burguesía y la radicalización de sus masas trabajadoras. En este contexto, la tradicional vitalidad de Barcelona, receptáculo resonador de todas las influencias europeas, proporcionaba un clima adecuado para el florecimiento de los movimientos de vanguardia, con todo lo que éstos tienen siempre de esfuerzo por romper una situación de atraso cultural que, como ha señalado Argan, les hace presentarse como revolucionarios intencionales, para quedarse con frecuencia en extremismos polémicos en los que, «bajo el gusto por el escándalo y el desprecio a la burguesía, se oculta un inconsciente oportunismo»⁵⁶.

Los efervescentes y densos años que separan la proclamación de la República del final de la guerra civil, trepidantes de acontecimientos políticos y culturales, estaban preparados en Cataluña desde mucho antes y, concretamente los culturales, contaban con la base de una extensa y aco-

⁵⁶ Giulio Carlo Argan, *El arte moderno: 1770-1970*, 2 vols., Fernando Torres, Editor, Valencia, 1975.

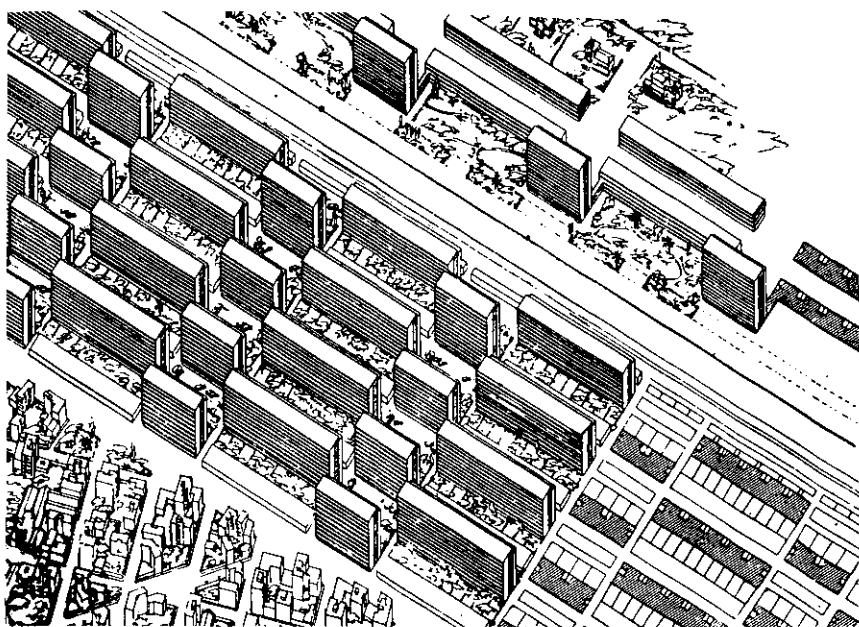


FIG. 56.—Proyecto de urbanización de la Diagonal de Barcelona. GATCPAC. 1931.

modada *élite*, no exenta de esnobismo, entre la que se movían algunos de los arquitectos que habían constituido el GATEPAC⁵⁷, de los cuales José Luis Sert, perteneciente a una prestigiosa y acaudalada familia, destacaba como líder desde el principio, ya que incluso antes de terminar sus estudios había tomado la iniciativa de invitar a Le Corbusier a disertar en Barcelona (aprovechando su estancia en Madrid, a invitación de Mercadal), en mayo de 1928, y había organizado una exposición de arquitectura moderna en la selecta y destacada Galería Dalmau. De esa primera visita de Le Corbusier a Barcelona habría de nacer una fructífera relación entre el arquitecto suizo y el grupo catalán capitaneado por Sert, quien, acabados sus estudios en 1929, viaja con frecuencia al estudio del primero en París.

En octubre de 1930, el grupo se hace recibir por el alcalde de Barcelona, a quien expone la necesidad de enfocar, con visión de conjunto, la problemática urbanística de Barcelona, sugiriendo la conveniencia de convocar un concurso. Posiblemente por entonces, ya se había formado la idea de la colaboración entre el grupo catalán y Le Corbusier para trabajar en ese plan de Barcelona, y, sin duda, los ojos de los catalanes estaban puestos ya en una proyección internacional a través del CIRPAC.

⁵⁷ Véase la nota 23.

Ciudad de reposo de Barcelona. — Gráfico explicativo.

1. Suelo fértil.
2. Clínica de urgencia.
3. Administración y habitación médica.
4. Carretera a P. C. Castelldefels.
5. Zona de alojamiento.
6. Servicios de costas de baños.
7. Restaurantes.
8. Campos de deportes: tenis, fútbol, hockey.
9. Parque de recreación.
10. Almacén marítimo.
11. Estación tranvía eléctrica.
12. Piscina pública.
13. Clínica al día libre.
14. Servicios técnicos y administrativos.
15. Embarcadero.
16. Autopista calle Cortes Catalanas.
17. Estadio.
18. Piscina para campeonatos.
19. Hoteles con cabinas-dormitorios.
20. Campos de atletismo.
21. Campos de deportes para profesionales.
22. Piscina vasca.
23. Hoteles de residencia.
24. Departamentos con servicios en común.
25. Casas Standard para alquiler.
26. Huertos para alquiler.
27. Farmacia actual.
28. Carreteras actual.
29. Camiones de tráfico pesado.

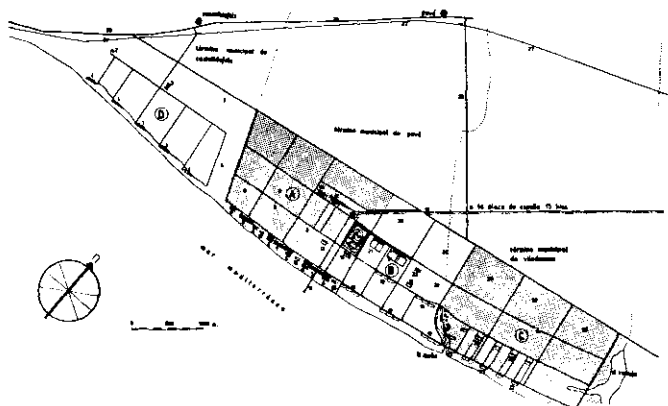


FIG. 57.—La ciudad de reposo en Barcelona. Gráfico explicativo. Número 7 de A. C.

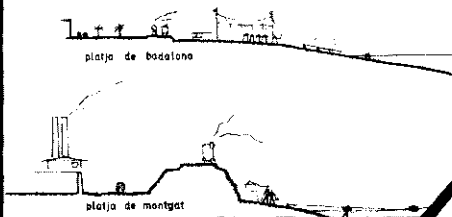
• Els ciutadans de Barcelona senten una gran predilecció per el mar. PERO.....

.....les seves platges son ademés d'insuficients i inadequades



platja poc estreta
pendent sobrada (perill)
acumulació escombres
cloacals
inestabilitat de la platja
proximitat del port
zona industrial immediata
atmosfera immunda

• el que determina la invasió d'altres platges properes igualment inadequades



platja estreta (insuficient)
pendent sobrada (perill)
sorra grossa
aigües impures
fren immediat
fàbriques properes (fums impurs)
accés complicat

es URGENT per la salut dels habitants de Barcelona ORGANITZAR l'excursió de les multituds vers altres platges de millors condicions

2 - C. R.

FIG. 58.—Explicación de la necesidad de racionalizar el uso de las playas. Número 13 de A. C.

Pero recordemos que el CIRPAC, constituido en junio de 1928, en la famosa reunión de La Sarraz, que había iniciado la serie de los CIAM, tenía como delegado español a García Mercadal. La institucionalización de las relaciones del grupo catalán con el CIRPAC pasaban, pues, a tra-

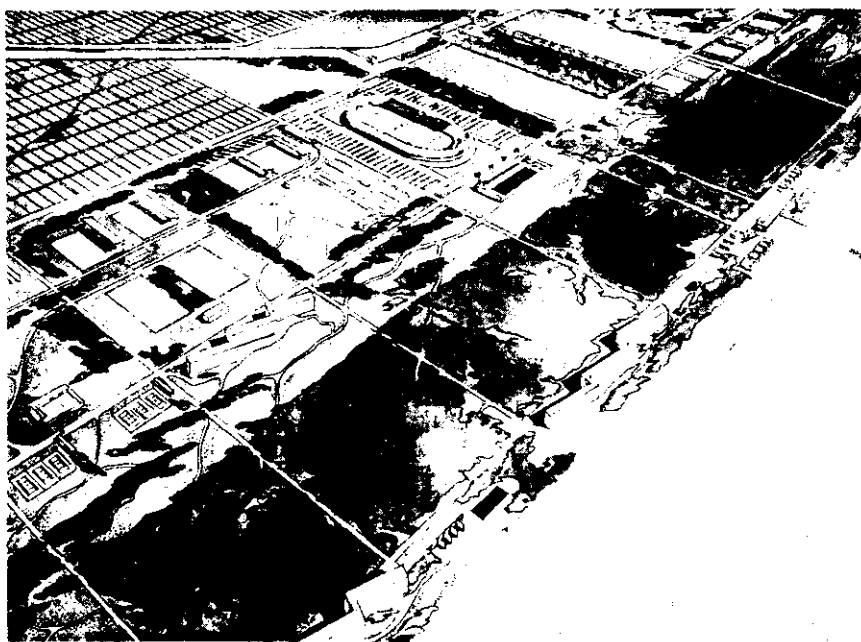
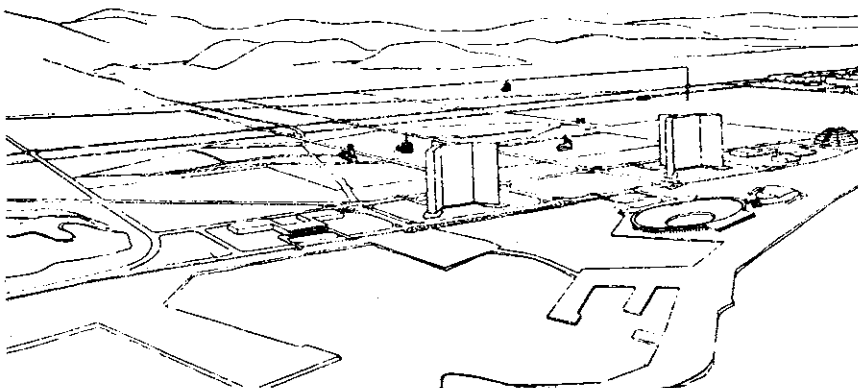
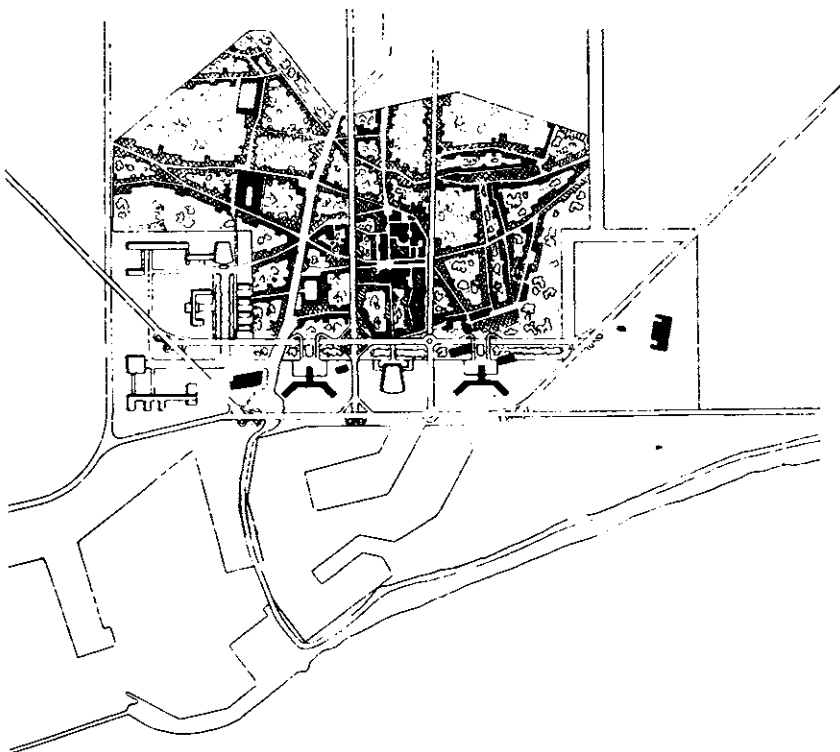
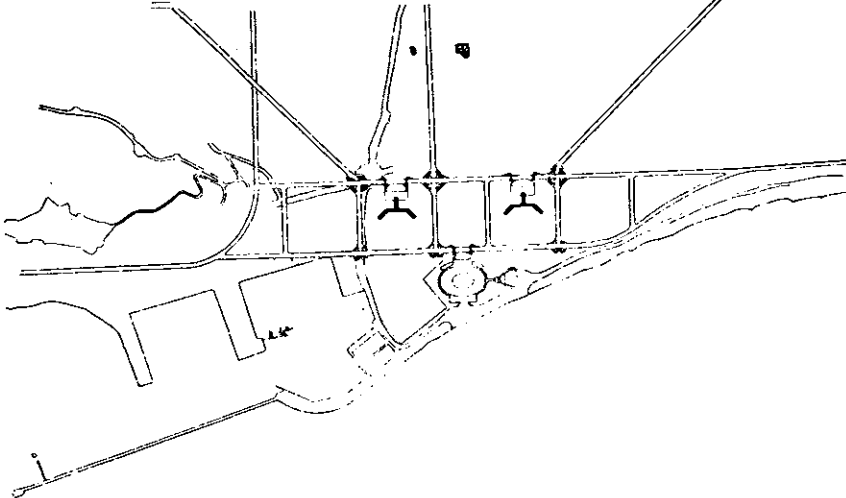


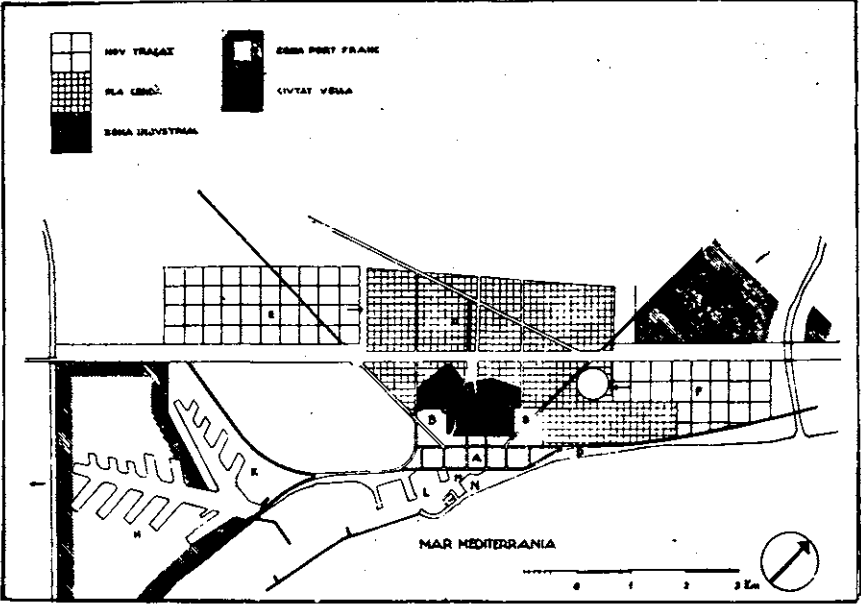
FIG. 59.—*Perspectiva de conjunto de la «Ciutat de Repòs» de Barcelona.*

vés del inquieto arquitecto aragonés radicado en Madrid. Del acuerdo entre él y Sert nació la convocatoria de la reunión de Zaragoza, los días 25 y 26 de octubre de 1930, en la que se fundó el GATEPAC, con asistencia de arquitectos desplazados desde Madrid, Barcelona, Bilbao y San Sebastián, como grupo activo destinado a contribuir «al progreso de la nueva orientación universal en arquitectura», y como representación del CIRPAC para España y América Latina⁵⁸. Para cumplir con su misión, el grupo se dota de una organización y de unos estatutos y acuerda la publicación periódica de un órgano de difusión de su obra y su pensamiento.

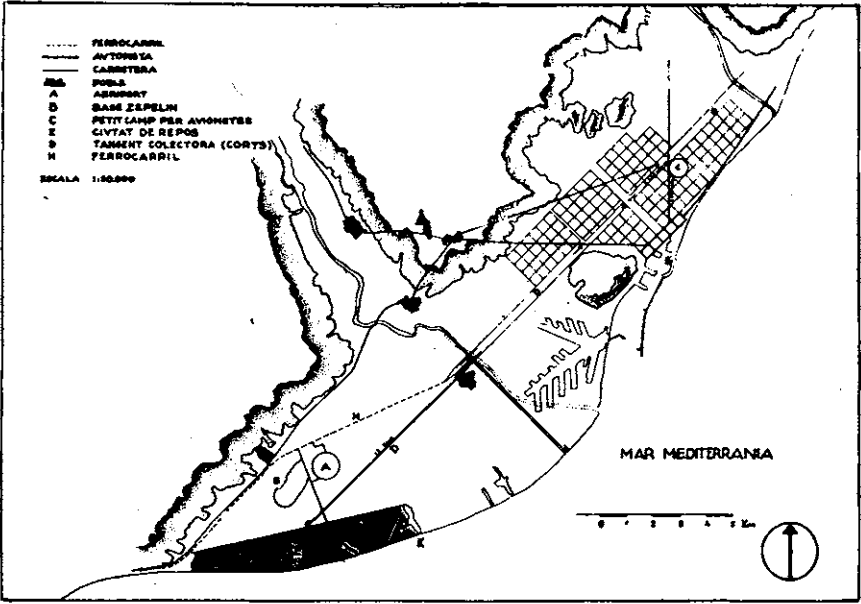
Inicialmente, el GATEPAC se constituye como compuesto por tres subgrupos: el del norte (San Sebastián y Bilbao), el del este (Barcelona) y el del centro (Madrid), que actuarían independientemente y sólo como

⁵⁸ Relación de arquitectos inicialmente componentes del GATEPAC: José Manuel Aizpurúa, Cristóbal Alzamora, Ramón Aníbal Álvarez, Pedro Armengou, Víctor Calvo, Ricardo de Churruga, Santiago Esteban de la Mora, Fernando García Mercadal, Sixto Illescas, Joaquín Labayen, Felipe López Delgado, Manuel Martínez Chumillas, Francisco Perales, Germán Rodríguez Arias, José Luis Sert, Manuel Subiño, José Torres Clavé y Luis Vallejo.





FIGS. 61 y 62.—Esquemas del plan Macià, publicados en el número 13 de A.C. 1934.



Grupo Español en las relaciones internacionales y en los concursos y exposiciones.

La realización de la revista *A.C. Publicación del GATEPAC*, se inicia inmediatamente ⁵⁹ «en la localidad del grupo que ofrece más ventajas económicas» (Barcelona), que, además, a partir de abril de 1931, contaría con un centro de trabajo, local social y sala de exposiciones en el Paseo de Gracia, que pronto se convertiría en punto significativo de encuentro y difusión de la vanguardia artística. A partir de este momento puede decirse que comienza el fecundo e intenso período vital del GATEPAC, pero con la particularidad de estar sostenido casi exclusivamente por el subgrupo este, hasta el punto de que, tras los análisis que se han realizado en los últimos años, en los cuales diversos comentaristas catalanes se han movilizado para demostrar la escasa importancia real de la participación de los otros subgrupos, puede afirmarse que el GATEPAC pudo subsistir sólo por el deseo del GATCPAC y que, en cualquier caso, se trató de un episodio cultural de responsabilidad mayoritariamente catalana, apoyado en una conjunción de factores favorables, entre los que debe destacarse la presencia de una personalidad excepcional, José Luis Sert, identificado incondicionalmente con el racionalismo universal en eclosión (y lo que el mismo suponía de renovación combativa), en cuya línea decidió comprometer talento y medios. La receptividad social previa y la actitud política adoptada al respecto por las autoridades del Gobierno autónomo catalán, así como la clamorosa y nada desinteresada colaboración de Le Corbusier en alguno de los más ambiciosos empeños del GATCPAC, contribuyeron a afianzar y difundir la entidad del GATEPAC dentro y fuera de España.

Aunque ya había participado en todas las reuniones anteriores del CIRPAC, el verdadero lanzamiento internacional del GATEPAC tiene lugar en los últimos días de marzo de 1932, cuando se produce en Barcelona, bajo el patrocinio de Ayuntamiento y de la Generalitat, la reunión de todos los grandes del CIRPAC, para preparar el Congreso que había de celebrarse en Moscú sobre el tema de «la unidad funcional». Recepciones oficiales conservadas hasta hoy en fotografías famosas, deslumbrantes conferencias de Le Corbusier, Giedion, Groppius y Van Eesteren, convertidos en huéspedes de honor del presidente Macià, exposiciones, excursiones y visitas, jalonaron unas jornadas memorables.

Por su parte, Le Corbusier se entrevistó con Macià, y de la entrevista surgió un compromiso para preparar «un plan regulador de Barcelona, destinado a guiar el desarrollo de la ciudad» ⁶⁰, el cual, desarrollado en

⁵⁹ A. C. *Documentos de Actividad Contemporánea, publicación del GATEPAC*. Formato y presentación de las revistas racionalistas de la época.

⁶⁰ Frente al carácter desinteresado con que se ha querido pintar esta colaboración de Le Corbusier, véanse las cartas que dirigió a Sert en 10 de enero de 1936 y 27 de febrero de 1936, publicadas por Salvador Tarragó en «El Plan Macià o la Nova Bar-

colaboración con el GATCPAC, constituye el más alto exponente de la ideología, base conceptual y metodológica del grupo, así como de su forma de actuación, sentido publicitario y oportunismo político, que le llevó a evitar cuidadosamente la fórmula del concurso, que él mismo había preconizado anteriormente para la elaboración del plan de Barcelona⁶¹.

La ya aludida falta de eco y de apoyo real que el GATCPAC encontraba en los otros dos subgrupos del GATEPAC produce en 1933 la ruptura de aquél con éstos, conservándose sólo la vinculación personal de Mercadal y de Aizpurúa como únicos elementos no catalanes. Empezaba ya la guerra civil, fusilado Aizpurúa por el Gobierno republicano y lanzada Cataluña a la revolución tras el Frente Popular, el GATCPAC aparecerá firmando por primera vez el editorial de *A.C.* (n.º 23/24) y, finalmente, en el último número (julio de 1937), la revista deja de ser ya la «publicación del GATEPAC» como hasta entonces lo había sido desde el principio, para aparecer como «publicació del GATCPAC». Todo el número, dirigido por Torres Clavé, está en catalán, con traducciones al castellano y al francés, y dedicado a Barcelona. Su tono es diferente: «la revolución no puede haber sido inútil; de ella ha de salir el orden nuevo». Pero ahora, evidentemente, ya no se trata de una revolución estética. La Generalitat ha implantado una política colectivista y los arquitectos catalanes deben asociarse obligatoriamente en un sindicato que «dicta las normas de actuación» y que el GATCPAC declara ser la única autoridad profesional que reconoce y apoya, abogando por su decidido y completo intervencionismo⁶².

Aunque el mito del GATEPAC, la exaltación reivindicadora del GATCPAC y la nostalgia idealizadora del período republicano son demasiado fuertes como para seguir teniendo emocionalmente muchas valoraciones, algunos autores han apuntado que esta evolución del GATEPAC y su muerte no hacen sino traducir dramáticamente las contradicciones internas de una acción de vanguardia cultural, desarrollada en una sociedad burguesa, desde unas posiciones de élites culturales, y la alternativa de redefinir esa acción o retroceder ante un cambio social en el que ya no valen los esquemas de la profesión liberal, y en el que la nueva situación tiene unas exigencias totalmente diferentes de aquellas que dieron nacimiento a la propia acción. Esto se pondría de manifiesto, de manera dramática, al considerar comparativamente la actitud de los protagonistas.

celona», en *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*, núm. 90, Barcelona, 1972, reclamando compensación económica a sus desvelos.

⁶¹ Carta de Sert a Le Corbusier, de 23 de febrero de 1934, publicada igualmente por Salvador Tarragó, en la que se dice... «no es necesario hablar de un gran proyecto de urbanismo, porque inevitablemente se pensaría en convocar un Concurso Internacional, cosa que no nos interesa».

⁶² «El GATCPAC ante la transformación social actual», en *A. C.*, núms. 23-24, Barcelona, 1936.

En la reunión del CIRPAC de noviembre de 1936, Torres Clavé expondría la nueva situación política catalana y la respuesta del GATCPAC ante ella, mientras que Sert ofrecería en 1937 un maduro documento conceptual, fruto de una experiencia desarrollada de forma acorde con los pensamientos iniciales. El destino de ambos hombres es revelador: Torres morirá en el frente de Cataluña y Sert iniciará su dorado exilio hacia el país del capitalismo y desde allí su carrera internacional y su magistratura en el CIRPAC. Y éste continuará reuniendo los CIAM durante varios años, indiferente a los planteamientos políticamente revolucionarios⁶³.

Una relación de las actividades más significativas o de mayor repercusión en la cultura urbanística del momento, desarrolladas por el GATEPAC, debe referirse, por una parte, a la labor teórica comprendida fundamentalmente en A.C. y en algunas otras publicaciones, y, por otra parte, a los proyectos urbanísticos realizados por el grupo a lo largo de su existencia, referidos exclusivamente al ámbito barcelonés y desarrollados exclusivamente por el GATCPAC.

El primero de éstos es el de la Urbanización de la Diagonal de Barcelona, publicado en el n.º 4 de A.C. (1931), como anteproyecto «inspirado en las actuales tendencias urbanísticas universales y en las normas aprobadas en los congresos internacionales del CIRPAC». En él aparece todo el tremendo simplismo de las iniciales formulaciones racionalistas, que llevan a la sistemática utilización del bloque longitudinal separado a distancias iguales, puesto que es el sistema «admitido universalmente por los modernos urbanistas, en sustitución del antiguo criterio de construcción en cuadro o bloques de manzanas cerradas», para eliminar «el patio antihigiénico», mientras que los espacios abiertos que quedan entre los bloques longitudinales pueden utilizarse para construir pistas de tenis, campos de juegos y piscinas. Es la incorporación directa de los resultados a que había llegado la evolución del racionalismo alemán en los años inmediatamente anteriores, y, sobre todo, de la línea defendida por Walter Gropius, como superación de las *Siedlungen* de viviendas unifamiliares o bloquecitos de poca altura, por los conjuntos de viviendas colectivas con grandes bloques altos que liberan más suelo. Por otra parte, la iconografía del proyecto demuestra bien patentemente también la influencia de las coincidentes propuestas de Le Corbusier. Proyecto, pues, altamente programático, desde el punto de vista didáctico, demostrativo de la ortodoxa concepción del hábitat urbano por el racionalismo, con la característica ruptura e insolidaridad de la *Siedlung*, del pedazo nuevo de ciudad diferente, con respecto a la ciudad histórica, a la que se yuxtapone en contradicción ejemplificante y promesa de redención.

El segundo proyecto urbanístico significativo es el de la «Ciutat de Repòs i de Vacances», de Barcelona, publicado en el n.º 7 de A.C. (1932).

⁶³ Véase al respecto la muy acertada interpretación de Ignasi de Solà-Morales Rubio en: «GATEPAC: vanguardia arquitectónica y cambio político», en la edición facsímil de la revista A.C., realizada por Editorial Gustavo Gili, S. A., Barcelona, 1975.

Este número, dedicado al tema que aparece glosado bajo el lema de «es necesario organizar el reposo de las masas» en una cubierta célebre por su montaje fotográfico, es todo él otro exponente del pensamiento característico de los CIAM trasladado a España, con toda la exaltación de la vida higiénica al aire libre, el deporte y el equilibrio físico. Y estos presupuestos teóricos son organizados de forma concreta en zona de baños para aglomeraciones periódicas, zona para el fin de semana, zona de residencia y zona para curas de reposo con hoteles sanitarios, sin olvidar una última zona agrícola de aprovisionamiento, al servicio de las cuatro anteriores, todo ello sobre un terreno elegido «como único emplazamiento apropiado», al sudoeste de Barcelona, distante 15 kilómetros de la ciudad.

Una malla ortogonal de vías de circulación en un solo sentido descomponía el territorio, de modo regular, en grandes manzanas rectangulares, débilmente ocupadas por una edificación dispersa e inconexa, aislada entre la vegetación. La eliminación del tradicional paseo marítimo y la continuidad por ello, entre la playa y la franja costera de vegetación, era uno de los puntos de partida adoptados con más fe en sus conveniencias. La inmediatez del aeropuerto de Barcelona, cuyo emplazamiento aparece en los planos contiguo a la «Ciutat», no parece preocupar a nadie respecto a la alteración del reposo.

El proyecto fue expuesto en julio de 1933 en Madrid y en febrero de 1934 en Barcelona. A.C., en su n.º 13 (1934), vuelve a incluirlo, con nueva documentación, pero los planos definitivos fueron, al parecer formalizados en 1935, con numerosos proyectos de edificios, pues no se trataba esta vez, de un proyecto puramente teórico, sino de algo que iba a ser realizado a través de una cooperativa, que se había creado en 1933, que después apoyaría directamente, ya en plena guerra, la Generalitat, para financiación de las obras, mientras que decretaba el derecho de ocupación de los terrenos necesarios a favor de la cooperativa.

Este proyecto representa en la obra del GATCPAC, junto con la incorporación de los elementos teóricos de la ideología de los CIAM, una primera incidencia real en una amplia opinión pública barcelonesa, produciendo una verdadera movilización que ya no repercutía sólo en los niveles minoritarios de la élite cultural, sino que apuntaba realmente hacia esas masas que A.C. había evocado, quizá demasiado abstracta y hasta estéticamente.

Por último, el proyecto de mayor envergadura y repercusión, en el cual concentraron y reunieron toda su experiencia y su maduración conceptual los hombres del GATCPAC, fue la nueva ordenación general de su ciudad, «la Nova Barcelona», proyecto más conocido por «Plan Macià», como lo llamó Le Corbusier, en honor del presidente de la Generalitat que lo patrocinó. En forma de «Notas previas a un estudio urbanístico sobre Barcelona», fue publicado en el n.º 13 de A.C. (1934), si bien los trabajos se habían iniciado con anterioridad, con la colaboración de Le Corbusier, como ya dijimos, y habían sido objeto de una primera difusión, como esbozo del programa del GATCPAC para Barcelona en la revista

Mirador, en 1932. La elaboración definitiva del Plan (30 grandes planos) se produciría con motivo de la gran exposición (julio 1934) que se inauguró con presencia del presidente Companys (sucesor de Macià), en la Plaza de Cataluña, de Barcelona.

La presentación de *Mirador* era bastante vaga y general, pero iniciaba ya el planteamiento del futuro de Barcelona, sobre una extensión lateral de la malla de Cerdá, dando una franja lineal adaptada a las características geográficas de Barcelona, que conectaba, en cierto modo, con las propuestas lineales racionalistas (Le Corbusier, Neutra, Grupo Mars, Milyutin...): «En nuestro caso, dadas las características topográficas de Barcelona, que la obligan a extenderse linealmente, no se puede aceptar una distribución del tipo de ciudad-radial ("plan Rovira") ya hoy excluido por el incremento del tráfico. En cambio, resulta natural el sistema de faja y ordenación lineal de zonas, por más que su aplicación presenta serias dificultades por el desorden del trazado de ferrocarriles y de los núcleos suburbanos donde se ha desarrollado la industria»⁶⁴.

La misma referencia a la urbanización lineal (de la cual parece que hay que excluir cualquier relación con la obra de Arturo Soria y de sus seguidores de la Compañía Madrileña de Urbanización, curiosamente desconocida o menospreciada por los racionalistas europeos) se encuentra en los planteamientos del enfoque regional, que se limita a unas ideas de ordenación ferroviaria que incluye una «tangente colectora» que pasa por la propia Gran Vía, convertida en gran arteria principal, cuya prolongación facilita la comunicación con la «Ciutat de Repós», situada al sur. La malla del Plan Cerdá debería ser modificada en cuanto al tamaño del módulo de manzana, que debería pasar a ser un rectángulo compuesto por seis de las manzanas antiguas. Para su interior se piensa en un conjunto de grandes bloques lineales, orientados en una sola dirección, con amplios espacios verdes y servicios colectivos entre ellos (escuelas, guarderías, cooperativas, campos de deporte, solárium, servicios médicos, etc.), de modo que el niño no tenga que atravesar vías de tráfico para ir a la escuela, ya que los jardines y los campos de deporte estarían dentro de la misma manzana, a disposición de todos sus habitantes, de acuerdo con la ortodoxa concepción de la «unidad vecinal».

Dos años más tarde, estas ideas se habrán decantado algo más, sin que sea posible determinar qué parte de la concepción del plan corresponde al GATCPAC y qué parte a Le Corbusier, que lo incluyó en su libro *La Ciudad Radiante*, publicado en 1933, ilustrado con los mismos dibujos que aparecen en el n.º 13 de A.C., en 1934. Este número incluye, por una parte, el ya citado trabajo «Notas previas a un estudio urbanístico sobre Barcelona» y, por otra, los «Esquemas para el Proyecto de Conjunto». El primero, tras un análisis del desarrollo histórico de la ciudad, aborda un programa de exigencias «para la nueva Ciudad». Está com-

⁶⁴ GATCPAC; «La Urbanització de la Barcelona futura», en *Mirador*, Barcelona, mayo 1932.

puesto por cinco puntos. De ellos el primero es el «Saneamiento de la ciudad vieja»: demolición sin contemplaciones de todo lo antihigiénico, para devolver a los habitantes el sol, el aire, la luz, los árboles y el contacto con la naturaleza, y corregir «los abusos o errores de una civilización»:

Los vecinos del distrito V verán entrar, asombrados, el aire y el sol por sus ventanas, verán crecer los árboles delante de sus viviendas y se encontrarán nuevamente rodeados de estos elementos necesarios a la vida y a la salud pública. En los espacios libres que resulten de la demolición de las viejas viviendas antihigiénicas, además de las plantaciones deben instalarse servicios colectivos de primera necesidad, como son parvularios, guarderías, pequeños pabellones escolares, piscinas, bibliotecas populares, etc., en forma de pequeñas construcciones de una planta repartidas en cada espacio una o dos a lo sumo⁶⁵.

El segundo punto es la detención del crecimiento de la ciudad sobre el trazado del ensanche de Cerdá, para adoptar un nuevo módulo, ahora cuadrado, compuesto por nueve manzanas antiguas, que permitan su tratamiento como unidad vecinal integrada por grandes bloques sin patio, de gran altura, dejando jardines públicos y espacios para los servicios colectivos.

El tercer punto es la zonificación rigurosa: «clasificación de las ciudad en zonas que correspondan a las distintas funciones urbanas».

Después aparece el tema de la unión de la ciudad con el mar, a través de la prolongación de la Gran Vía en línea recta, encontrando en su extremo sur a la «zona marítima de reposo y esparcimiento» («La Ciutat de Repós»).

El último punto del programa, en fin, contiene la afirmación de que es absolutamente necesario anular las actuales ordenanzas municipales y aprobar unas nuevas que respondan al «espíritu urbanístico de hoy» y se adecuen a «la moderna construcción (eliminación de patios de ventilación, etc.)».

Los esquemas que reproduce A.C. son la traducción gráfica de este programa: zonificación (ciudad vieja, zona de puerto franco, zona industrial, Plan Cerdá limitado y «nuevo trazado») simplista por grandes áreas y conversión del tamaño de manzana, acompañados de los gráficos correspondientes a la red viaria, los ferrocarriles, los transportes marítimos y la aviación. El nuevo aeropuerto vuelve a figurar al lado de «La Ciutat de Repós». En alguna perspectiva no incluida en A.C., dibujada por completo dentro del peculiar estilo de Le Corbusier, se destaca además la importancia de una renovada *city*, contigua a la ciudad vieja, manifestada visualmente por grandes rascacielos de típica concepción formal lecorbusieriana.

Una vez superado el largo período de silencio impuesto por razones políticas sobre toda la presencia del GATEPAC en la cultura española,

⁶⁵ «Notas previas a un estudio urbanístico sobre Barcelona», en A.C., núm. 13, Barcelona, 1934.

la exaltación de este proyecto que ha venido haciéndose desde el ámbito catalán, la ponderación de sus evidentes aciertos permanentes (adaptación a las características geográficas, visión del enlace de la ciudad y el territorio, capacidad de adaptabilidad y extensibilidad...) y el discreto olvido de sus aspectos negativos, propios de las polémicas actitudes del racionalismo ortodoxo (como el brutal impacto de las propuestas sobre el ser histórico de Barcelona), llevan a pensar en la pervivencia de la mágica relación con que aparecieron ligadas las excitantes imágenes y propuestas del GATCPAC, con toda una serie de anhelos, en un clima de exaltación catalanista, cuya nostalgia y reivindicación se manifiesta a través de ello.

Con independencia de esto, el proyecto, y el análisis histórico de Barcelona que lo acompaña, constituye un conjunto que debe ser valorado como una importantísima contribución al acervo general de la cultura urbanística moderna, situado en el preciso momento histórico en que se produce, y configurado por un tipo de pensamiento y de visión de los hechos urbanos que él mismo contribuye a su vez a configurar. En este sentido habíamos señalado ya la importancia cultural decisiva de la labor del GATEPAC, más allá de los proyectos de ámbito barcelonés, a través de la labor teórica general aportada desde A.C. y del seguimiento que la propia revista hacía de la evolución internacional de las ideas urbanísticas y, por supuesto, arquitectónicas. Esto iba encontrando una puntual resonancia y una eficaz difusión. Especialmente interesante, considerados desde el ángulo de la evolución conceptual del planeamiento, serían algunos editoriales célebres, como el dedicado en el n.º 5 (1932) a «La Ciudad Funcional» (fruto de las intensas jornadas vividas por el CIRPAC en Barcelona, preparando el congreso de Moscú), en el cual se hace la enunciación de las cuatro famosas funciones urbanas de Le Corbusier. O el del n.º 7 (1932) sobre «La necesidad de la vida al aire libre», como pórtico a la exposición de «La Ciutat de Repós», o la conocida diatriba contra las formas de enseñanza del urbanismo en las escuelas de arquitectura (n.º 13, 1934).

Hay también otros textos de los hombres del GATEPAC de indudable valor para entender su aportación dentro de la evolución conceptual del planeamiento, y de la forma de entender los fenómenos urbanos. De ellos, y como remate de esta resumida presentación, puede ser buena muestra la ya citada comunicación de José Luis Sert al V CIAM (1937), que merece figurar en cualquier antología histórica sobre el tema. A ella pertenecen los siguientes párrafos:

Para reorganizar las ciudades existentes hay que establecer unas líneas generales y precisas de estos conjuntos (regiones-ciudades) y el plan de su reforma. Casi la totalidad de los planes oficiales existentes son concepciones parciales y falsas motivadas por la ignorancia de los verdaderos problemas. Y si la mayoría de esos planes oficiales son realizables y están de acuerdo con los principios económicos y las bases financieras en vigor, su limitación y su ineficacia los incapacitan para resolver los gran-

des problemas que plantean las ciudades de hoy. Todas las ciudades precisan de un plan general esquemático y preciso (plan general director o regulador) basado en realidades inmediatas y que afronte el problema de la vida moderna en toda su «magnitud».

El plan regulador de la región-ciudad debe comprender:

- a) El estudio esquemático y preciso de los datos naturales (constantes de la región: subsuelo, suelo, topografía, productos de la tierra, clima, orientación, vientos dominantes, régimen de lluvias, así como las posibilidades de mejora de esas condiciones naturales (presas, canales, drenajes, etc.).
- b) Zonas industriales: centros de producción, existentes o nuevos, su organización y sus límites.
- c) Vías de comunicación esenciales: carreteras, ferrocarriles, ríos, canales, puentes, aeropuertos, canalizaciones, conducciones de agua, líneas de energía eléctrica existentes o en proyecto.
- d) Lugares que es preciso preservar:
 - 1.º Por su condición natural de centros de reposo o zonas reservadas para instalar dichos centros;
 - 2.º por su interés arqueológico.
- e) Zonas de viviendas existentes; su limitación, su saneamiento; creación de zonas de aislamiento entre viviendas e industria, comunicación de dichas zonas con la producción agrícola e industrial y con los principales accesos a la ciudad; emplazamiento y limitación de los terrenos de reserva destinados a la construcción de nuevas viviendas; el esquema de equipamiento de estos terrenos, la preparación del lugar destinado a viviendas, conservando y mejorando las bellezas naturales existentes. En estas zonas, teniendo en cuenta su extensión limitada, hay que prever tipos de viviendas bajas, inadmisibles en los grandes centros urbanos.

* * *

También hay que establecer, en líneas generales, una serie de esquemas (siempre unidos al plan regulador de la región-ciudad) que deben servir, mediante un programa preciso, de base a la reorganización de la propia ciudad, estableciendo una clasificación de funciones urbanas, previendo un plan de zonificación, separando la industria y la vivienda (sin olvidar que ésta es la primera función urbana), creando, al mismo tiempo, una red de vías principales en el interior de la ciudad, elemento que debe unir las distintas zonas. Habrá también que prever las zonas de vivienda que hay que transformar, derribar, así como el emplazamiento de las nuevas zonas y de las zonas de trabajo, localización y límites de la gran industria, de las manufacturas, etc., y dejando siempre un cierto margen para posibles cambios. El emplazamiento de los servicios colectivos, centros administrativos y centro cívico de la ciudad debe ser objeto de un estudio más preciso, puesto que este núcleo posee gran influencia sobre las demás zonas. Los planes de reorganización urbana deben estar apoyados por una legislación municipal. Estas leyes proporcionarán al plan reorganizador la estabilidad necesaria para poder trabajar en la línea general dictada, sin temor a continuos cambios de los principios establecidos en el plan.

Este estudio comprenderá, en forma de esquemas, los siguientes planes:

1.º Una zonificación de la ciudad (clasificación de las funciones urbanas) que concrete su emplazamiento en el conjunto de la región, zonas actuales y futuras destinadas a la vivienda, a la producción (gran industria, manufacturas), zonas de aislamiento, centro cívico, centro administrativo, expansiones físicas y culturales.

Mediante una ley se fijarán las condiciones en que se efectuará la clasificación de las zonas (por ejemplo, dictando la demolición de ciertos edificios industriales de las zonas de viviendas y prohibiendo su reconstrucción o el establecimiento de nuevos edificios de este tipo en las zonas exclusivamente reservadas a la vivienda). Las estadísticas muestran la velocidad de las transformaciones y del nacimiento de las ciudades modernas (sobre todo las ciudades de América del Norte y del Sur), y también el camino que conducirá a una clasificación de las funciones urbanas en un breve plazo mediante la aplicación de una legislación de este tipo.

2.º Red de vías principales.—Esquema general de la circulación en la ciudad misma, vías de transporte por ferrocarril (mercancías y viajeros), por carretera (circulación rápida por autopistas y vías para camiones), vías para peatones, aeropuertos, ríos, canales, puertos, comunicaciones subterráneas (metro y otras), canalización de las grandes vías de agua, líneas de electricidad, de gas, alcantarillados.

Este plan de vías principales debe encajar en el esquema general de circulación previsto para la «región-ciudad». Las leyes deben garantizar la posibilidad de ejecución de dichos trabajos. Estos dos planes esquemáticos, acompañados de esta legislación, deberán fijar los cuadros generales en los que estudiaremos las distintas etapas de las realizaciones más urgentes, así como su clasificación⁶⁶.

Estos fragmentos, extraídos de un texto mucho más amplio, en el que se abordan, además, con las habituales simplificaciones racionalistas, y de acuerdo con los postulados defendidos siempre por el GATEPAC, los problemas del «adecentamiento» de las áreas urbanas viejas y de la reserva de terrenos para preparar «centrales del ocio», son especialmente interesantes en cuanto al enfoque que presentan de la concepción y metodología del planeamiento, así como de las exigencias que éste comporta en su relación con la base jurídica que le es necesaria. De una manera quizá excesivamente abstracta y enunciativa, Sert está recogiendo en este texto parte de viejas aspiraciones manifestadas desde antiguo y anticipando algunas cuestiones fundamentales de la regulación e institucionalización del planeamiento, que sólo mucho más tarde se alcanzarán, pero que, por otra parte, habían sido esbozadas ya de manera más sistemática y estructurada, desde un punto de vista jurídico, aunque menos explícitamente en relación con la metodología del planeamiento, en las conclusiones del Congreso Municipalista celebrado en Gijón en 1934, al que nos referiremos próximamente.

Pero para terminar con esta referencia a la obra del GATEPAC, o más precisamente del GATCPAC, dentro de la historia del planeamiento y las ideas que lo sustentan, quisiera hacer aún una última observación.

A pesar de que Sert hable, como acabamos de ver, de «regiones-ciudad», y de que en los trabajos del GATCPAC, de acuerdo con los planeamientos del CIRPAC, se incluya como exigencia normal la inserción de la ciudad en la región, creo que puede señalarse claramente el escaso

⁶⁶ José Luis Sert, «Rapport núm. 2: Cas D'Application: Villes». V Congreso Internacional de Arquitectura Moderna. París, 1937. En *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*, núm. 90, Barcelona, 1972.



FIG. 63.—Portada del número 7 de A. C.

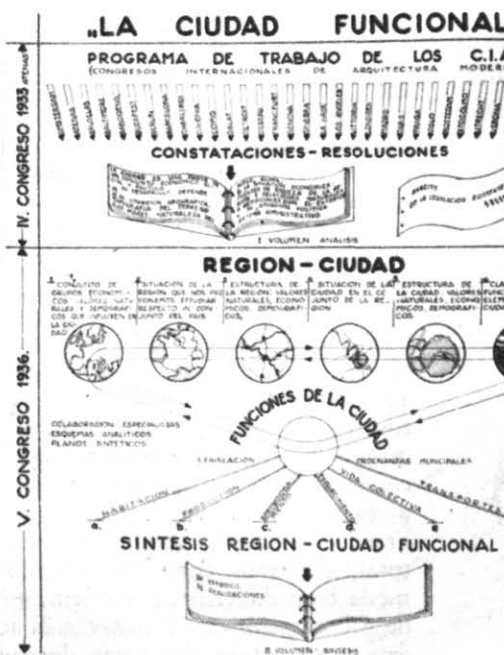


FIG. 64.—Contraportada del número 20 de A. C.



FIG. 65.—Estado de la urbanización en España, según S. Esteban de la Mora, en 1936.

interés real por la verdadera escala territorial, y sus implicaciones en la concepción del planeamiento, manifestado en el enfoque de los proyectos urbanísticos del grupo.

Incluido en un movimiento arquitectónico por excelencia, el GATCPAC enlaza directamente en su visión del planeamiento con la macroarquitectónica visión de la ciudad de Le Corbusier y se orienta desde el primer momento hacia la reorganización de Barcelona, como actividad y preocupación exclusivas, de acuerdo con la nueva estética, que incluía, por supuesto, problemas de funcionalidad y disposición de planta.

Quizá pueda decirse que no tuvo tiempo de hacer más y que se encontró absorbido por la necesidad de aprovechar la oportunidad política que se le ofrecía, en la ocasión de configurar la gran capital de la nación catalana. Pero lo cierto es que la obra urbanística del GATCPAC se limita a Barcelona, a una Barcelona entendida como ciudad verdaderamente grande, aunque no se precise su tamaño demográfico, con una indiferencia total, al menos aparentemente, hacia el resto del territorio catalán, de modo bien diferente, por cierto, a las formulaciones contenidas en el Plan de Distribución en Zonas y a la idea de la «Catalunya-Ciutat» y lo que ésta representaba de opción descentralizadora y equitativa, dentro de una visión más acorde con el modo «culturalista» universal. Es curioso señalar que, aunque el Plan de Distribución en Zonas había sido encargado por la Generalitat, no mereció, que yo sepa, la atención escrita del GATCPAC.

2.4. *Situación general antes de la guerra civil*

Aparte de la tarea de desarrollar los planes de extensión, de que se habían ido dotando algunas ciudades españolas, como tuvimos ocasión de ver, en cumplimiento del precepto contenido en el Estatuto Municipal de 1924, poco puede decirse de la contribución a la formación de la teoría y al desarrollo de la práctica del planeamiento urbano en este período, fuera de los núcleos profesionales que, como hemos visto, trabajaban significativamente en Madrid y Barcelona.

Con carácter de singularidad cultural puede señalarse aquí, sin embargo, el espectacular plan, por encargo del ayuntamiento de Vigo, que realizó en 1932 el arquitecto Antonio Palacios para dicha ciudad, entroncando con las más ambiciosas tradiciones de la *City Beautiful*, con indudable aliento, aunque también con no pocos elementos discutibles⁶⁷.

De la situación general del resto del país en aquellos momentos da cuenta brevemente el apéndice de Santiago Esteban de la Mora al libro

⁶⁷ Este hermoso documento ha sido exhumado en una interesante exposición realizada por el Ayuntamiento de Vigo en junio de 1981. Un amplio comentario sobre el mismo puede encontrarse en la excelente obra del arquitecto José Luis Pereiro, *Desarrollo y deterioro urbano de la ciudad de Vigo*, Colegio de Arquitectos de Galicia, 1981.

de Abercrombie *Planeamiento de la Ciudad y del Campo*, traducido por él y editado por Espasa Calpe en Madrid, en 1936⁶⁸.

La legislación disponible era la siguiente: Ley de 22 de diciembre de 1876 para ensanche de poblaciones y Reglamento de la misma; Ley de 26 de julio de 1892 sobre ensanche de Madrid y Barcelona; Ley de 28 de marzo de 1895, que declara vigente para poblaciones de más de 30.000 habitantes las dos anteriores; y, por último, el Estatuto Municipal de 1924 y su Reglamento de aplicación, promulgado en 1925.

En el mismo libro puede encontrarse el mapa añadido por Esteban de la Mora, en el que se señalan las capitales de provincia que tenían entonces un plan de extensión aprobado, «generalmente obtenido como resultado de concurso nacional convocado por los respectivos Ayuntamientos». Las ciudades que aparecen señaladas son: La Coruña, Santander, San Sebastián, Pamplona, Logroño, Burgos, Lérida, Barcelona, Palma de Mallorca, Murcia, Ceuta, Sevilla, Badajoz y Madrid.

Pero no puede cerrarse la alusión a toda esta etapa sin una referencia a una maduración conceptual evidente que durante ella se ha producido respecto a la necesidad de institucionalización del urbanismo, que, como hemos de ver más tarde, suponía una parte importante de camino recorrido, para cuando, después de la guerra, se proceda a esa institucionalización. La prueba de ello está en los textos de conclusiones del Congreso Municipalista de Gijón, de 1934, al cual ya nos hemos referido.

En aquel Congreso se prepararon tres ponencias, sobre «Urbanismo y expropiación forzosa», «Bases de expropiación forzosa» y «Proyecto de bases para una Ley Nacional de Urbanismo», que constituyen documentos importantes para entender el proceso de configuración del pensamiento urbanístico en España, con «incorporación de nuestro país a las ideas renovadoras que en la materia se estaban desarrollando en el plano internacional», como ha señalado Martín Bassols al ocuparse de estos significativos antecedentes del proceso de formalización de la legislación urbanística española, que al mismo tiempo lo son de la institucionalización del planeamiento⁶⁹.

Aunque los textos de que se dispone son bastante escuetos y sólo dejan apuntados los temas en lacónica expresión de carácter fundamentalmente jurídico, pueden destacarse, como hace Bassols, las siguientes ideas innovadoras:

Obligatoriedad de los planes de urbanización y ensanche con subrogación estatal en caso de incumplimiento municipal de un plazo de cuatro años.

Duración del plazo de vigencia de los planes en quince años.

Formulación de planes regionales para extensión de grandes ciudades cuando su término municipal fuera insuficiente.

⁶⁸ Patrick Abercrombie, *Planeamiento de la Ciudad y del Campo*, Editorial Espasa-Calpe, S. A., Madrid, 1936. Traducción y apéndice de Santiago Esteban de la Mora.

⁶⁹ Martín Bassols, «Génesis...», *op. cit.*

Generalización de la zonificación: «Todos los proyectos de ensanche, extensión o urbanización se establecerán sobre el principio de división en zonas de uso y volumen, determinándose clara y concretamente las ordenanzas de cada zona que serían obligatorias»⁷⁰.

Generalización de la reparcelación para la ejecución de los planes.

Necesidad de coordinar las competencias y actuaciones del Estado, región y municipio.

Creación de un organismo central: el Consejo Nacional de Urbanismo, con la misión fundamental de asumir la «dirección del Urbanismo español», encuadrado en el Consejo Regulador de la Economía Nacional.

Creación de Consejos Comarcales de Urbanismo con oficinas técnicas propias.

Previsión de formación de índices municipales de valoración de terrenos, con consideración de justiprecio, a partir de los planes de urbanismo.

Posibilidad de expropiación total como forma de ejecución de los planes o, alternativamente, constitución de «Asociaciones Colectivas» en las que los propietarios estarían representados por el valor de sus propiedades.

Como puede verse por esta simple enumeración, aquí hay señalados una serie importante de algunos de los principios que, efectivamente, serán recogidos en el proceso real de formalización e institucionalización del urbanismo español, cuando dicho proceso cristalice en la Ley del Suelo de 1956. Una vez más, esto indica la clara relación de continuidad existente en la realidad, dentro del proceso que estamos estudiando, entre las situaciones de antes y de después de la guerra civil, a pesar de que dicha continuidad haya sido cuidadosamente disimulada por una falta absoluta de referencia a cualquier clase de antecedentes. Al avanzar en el desarrollo de esta historia, no quisiera caer en la falta contraria, que sería la negación de la importancia de lo que se hizo después o la excesiva magnificación de los antecedentes. Como hemos de ver en seguida, lo justo es reconocer que el urbanismo de después de la guerra se movió entre la negación y la adopción, entre la continuidad y la innovación.

⁷⁰ Congreso Municipalista, Ponencias, en *Tiempos Nuevos*, revista quincenal de estudios socialistas municipales, núms. 10 y 11, Madrid, 1934.

Capítulo 2

CONTINUIDAD E INNOVACION

Sobre la década de los años cuarenta, correspondiente a lo que se viene llamando con cierto énfasis «el período de la autarquía», ha recaído recientemente la atención y la curiosidad de estudiosos y críticos de la arquitectura en un empeño en el que se mezclan por igual los deseos de contribución al conocimiento crítico de los hechos históricos y una cierta intención denigratoria que airea las vergüenzas de aquella etapa con verdadero deleite.

Esto, unido a algunos estudios realizados también sobre el mismo período desde otros sectores intelectuales, ha proporcionado en poco tiempo una primera base general de conocimiento de las coordenadas culturales que lo rigieron, a las cuales es inevitable referir también, como marco general, el intento que aquí ofrecemos de reconstruir el proceso de elaboración de la formulación conceptual y de la institucionalización administrativa del planeamiento urbanístico en aquellos años, tema al que no se había prestado aún apenas una atención específica¹.

¹ Creo que la primera vez que se ha tratado el tema con una cierta intención de buscar las características de ese proceso, en los años que nos ocupan ha sido en la conferencia titulada «De la Ciudad Falangista al Planeamiento», que pronuncié en el Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña y Baleares, dentro del ciclo sobre la Arquitectura de la Autarquía, celebrado en Barcelona.

Fragmentariamente pueden consultarse numerosos trabajos de aquellos años, que irán apareciendo citados a lo largo de mi exposición. Finalmente, algunos primeros intentos de síntesis pueden encontrarse en P. Bidagor: «Situación general del urbanismo en España (1939-1967)», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 4, Madrid, 1967; M. Ribas Piera: «La planificación urbanística en España», *Zodiaco*, núm. 15, 1965; M. Ribas Piera: «La planificación territorial», en *Ciudad y Territorio*, núm. 1, Madrid, 1969; R. Moneo: «Madrid: los últimos veinticinco años», en *Información*

Aunque no se aluda explícitamente a ello, los fundamentos ideológicos del Estado Totalitario, la influencia de los otros totalitarismos exteriores, la pérdida de vigor reformista del falangismo, el énfasis político de la potenciación de la producción agrícola y en la electrificación, las fobias, las filias, y la hojarasca de palabrería prometedora de grandezas, estarán al fondo de nuestro recorrido. Así, el progresivo desinflamiento de las iniciales proclamas para la construcción del pretendido «Orden Nuevo», especialmente a partir del final de la guerra mundial, así como la asimilación no confesada de una herencia cultural prebélica, con la cual es posible descubrir una casi total continuidad, por debajo de negaciones y condenas, son aspectos del proceso que nos ocupa, que sólo adquieren completa explicación en el marco de aquel panorama político y cultural de los años cuarenta, a cuya bibliografía remitimos al lector².

1. Nuevo clima de posguerra

Abril de 1939. El país sale de la guerra civil con graves destrucciones. Hay un aspecto importante de la situación que se plantea inicialmente en términos de reconstrucción. Ciento noventa y dos poblaciones se encuentran afectadas por destrucciones superiores al sesenta por ciento de su total edificado, mientras que, por otra parte, la relación de arquitectos muertos o exiliados es considerable, como mostró Bernardo Giner de los Ríos³. El desbordamiento de la normal actividad profesional, unido al conmocionante trauma bélico, conducen a «actitudes de perplejidad», «sobrevolando forzosamente todo el quehacer de las más inmediatas y apresuradas exigencias»⁴.

En esta situación comienza a desplegarse toda una estrategia profesional desde los Servicios Técnicos de Falange, encaminada a asegurar a los arquitectos la dirección indiscutible de las tareas de la reconstrucción, amparadas en el apoyo teórico y cultural que va a proporcionar el manto ideológico que se empieza a extender por todo el país, con carácter de drástica rectificación respecto a la etapa histórica inmediatamente anterior y de instauración de un «orden nuevo» con una pretendida base simbó-

Comercial Española, núm. 402, Madrid, 1967; F. de Terán: «Evolución del Planeamiento de núcleos urbanos nuevos», en *Ciudad y Territorio*, núm. 1, Madrid, 1969.

² La intervención de Víctor Pérez Escolano en el citado ciclo de conferencias sobre la Arquitectura de la Autarquía, publicada posteriormente en el número 199 de *Arquitectura* (Madrid, 1976), con el título de «Arte de Estado frente a cultura conservadora», puede servir perfectamente de introducción al estudio de ese panorama, cuya profundización puede hacerse a través de la amplia bibliografía que el mismo autor facilita en su trabajo. También puede verse, en general, el citado número de *Arquitectura*, dedicado a arquitectura, ideología y poder en la Autarquía.

³ Bernardo Giner de los Ríos, *Cincuenta años de Arquitectura Española*, Editorial Patria, S. A., México, D. F., 1952.

⁴ J. D. Fullaondo, «Asís Cabrero y la Arquitectura de los 40», en *Nueva Forma*, Madrid, 1972.

lica, apoyada en el reencuentro de las esencias tradicionales. Al mismo tiempo se intenta poner en marcha una organización unitaria y disciplinada de la estructura profesional de la arquitectura, encargada de velar por la difusión y mantenimiento de la ortodoxia del nuevo sistema de valores. De todo ello van a derivarse unas nuevas condiciones de entorno cultural para el enfoque de los problemas urbanísticos, que van a dar la clave para la explicación de algunos hechos posteriores en este terreno del urbanismo, no tan visiblemente marcado como el de la arquitectura. Son dos aspectos importantes, pues, los que pueden señalarse ya desde este momento, a efectos de caracterizar las condiciones de entorno y su influencia en el planteamiento de las actuaciones inmediatas y de la línea directriz general. Por una parte está la exaltación nacionalista que se traduce en una estética apoyada, por un lado, en el casticismo autóctono y, por otro, en el monumentalismo historicista (inicialmente titubeante respecto al momento histórico a elegir como fuente de inspiración), capaz de denotar la «idea imperial». Por otra parte, aparece la voluntad de unidad, de homogeneidad y de coherencia, a nivel de totalidad nacional: unidad de visión, de pensamiento, de organización, de estilo, que llevan desde el primer momento a propuestas tales como el Plan Nacional de Reconstrucción, con ideas directrices sobre la organización total y totalitaria del país y que contiene ya desde entonces una aspiración expresa a un Plan Nacional de Urbanismo.

Hay varios episodios a los que habría que referirse para comprender el nacimiento y evolución de algunas ideas que van a tener posterior desarrollo, constituyendo las primeras formulaciones urbanísticas de la posguerra. Son episodios que han quedado reflejados en textos muy reveladores que constituyen inevitables puntos de referencia, en los cuales me apoyaré constantemente, para permitir que se capte de manera directa el pensamiento de los diversos actores que vayan entrando en escena. Pero la comprensión de esas ideas, y la interpretación de las propuestas, exige no perder ni un solo momento de vista, y tener siempre como telón de fondo, la referencia al dramático y desgarrado panorama nacional de un país que salía de una extenuante contienda y sobre el cual se extendía el manto de la represión.

1.1. *Pedro Muguruza y la organización de la arquitectura nacional*

El primer episodio significativo es la reunión de Burgos.

Todavía en plena guerra, en Madrid trabajan varios grupos técnicos diferentes. Por una parte, el encabezado por García Mercadal en el Comité de Reforma, Reconstrucción y Saneamiento de Madrid, que prepara el Plan Regional. Al mismo tiempo hay un grupo socialista que trabaja en el Ayuntamiento (Lacasa, Esteban de la Mora, Colás y Bellido), con los que había roto prácticamente Zuazo a pesar de que, por otra parte,

se había convertido en el hombre de confianza de Prieto para el tema de los accesos a Madrid.

Pero, por otra parte, hay también un grupo de arquitectos de derechas, refugiados en las protectoras filas de la CNT («carcas, no temáis», era una de las explicaciones populares de las famosas siglas), entre los cuales se reconoce, ya por entonces, un cierto magisterio a Pedro Bidagor. Y este grupo, a lo largo de una prolongada serie de reuniones, estudia también por su lado, espontáneamente, con cierto carácter de seminario semiclandestino y sin contactos con los grupos republicanos, lo que habría de ser Madrid cuando terminase la guerra. Mas a pesar de su carácter de «tolerado», y de su conocida y disculpada filiación política, este grupo representaba también, como el primero, una continuidad. No era posible que aquellas reuniones, dado el clima político de aquel Madrid, contuviesen elementos ideológicos nuevos, aún suponiendo que ya entonces algunos de los participantes estuvieran afiliados a la Falange y mantuviesen contactos secretos a través del espionaje con arquitectos de la zona nacional. Por eso es más característica e influyente en la evolución de los hechos posteriores la reunión de Burgos, en cuya preparación y desarrollo correspondió el papel de protagonista y director a Pedro Muguruza, que acababa de incorporarse al Estado Mayor de Franco, después de huir de la zona republicana, y llegaba aureolado de prestigio político y profesional.

El ha contado cómo allí, en Burgos, en 1938, le abordaron algunos arquitectos para hacerle ver la necesidad de «dar la cara» profesionalmente. En respuesta, Muguruza se embarca en la preparación de un estudio «para que, de la misma manera que otras profesiones estaban organizándose a fin de ganar la paz cuando acabase la guerra, nos preparásemos también nosotros para esa misma labor»⁵. Apoyándose en la Falange, y dentro de ella en sus Servicios Técnicos, se decide a abordar un planeamiento general de «todos los problemas de la profesión», consiguiendo reunir en Burgos, en febrero de 1939, a unos doscientos arquitectos, entre los cuales distribuyó el estudio de muy diversos temas, y obtuvo un conjunto de orientaciones e indicaciones, capaces de dar lugar a un esbozo de organización profesional unitaria.

Desconozco el contenido del documento de Conclusiones de aquella reunión, pero creo que lo más importante de la misma debió ser el *clima*, como el propio Muguruza destacó después, la comprobación de «cómo se patentizaba un sentido de responsabilidad profesional, y cómo en este ambiente se expresaba de una manera viva, unánime, en todos los sectores, en todos los lados de la España Nacional, un espíritu eminentemente nacional, un espíritu dispuesto al trabajo y al sacrificio, un espíritu de

⁵ Pedro Muguruza, Discurso en la última sesión de la Primera Asamblea Nacional de Arquitectos, recogido en: *Textos de las sesiones celebradas en el Teatro Español de Madrid por la Asamblea Nacional de Arquitectos los días 26, 27, 28 y 29 de junio de 1939*, Servicios Técnicos de F.E.T. y de las J.O.N.S., Sección de Arquitectura, Madrid, 1939. Año de la Victoria.

trabajo organizado que esperaba el momento en que éste pudiera realizarse»⁶. Y esta primera reunión fue el germen de lo que habría de venir a continuación.

Apenas entrado en Madrid, recién terminada la guerra, cuenta Muguruza: «Me encontré en seguida con una colección de compañeros que me acogieron inmediatamente y me pusieron al frente de ellos para tratar de poner en marcha sus ansias nobilísimas.» Se refería aquí, evidentemente, a aquellos arquitectos no identificados con las tareas de la República, que habían permanecido en la capital, y que ahora se ofrecían al trabajo inmediato, en la exaltación de la «liberación». Mas, por otra parte, el 29 de mayo, Muguruza se entrevista largamente con Franco y recibe el encargo de encauzar la organización de la arquitectura nacional.

Consecuencia de ambos hechos, especialmente del segundo, es la celebración de la Asamblea Nacional de Arquitectos, en Madrid, en junio de 1939, cuyas sesiones fueron recogidas en una publicación de los Servicios Técnicos de Falange y constituyen un documento importante para la comprensión del proceso de germinación que nos interesa poner de manifiesto, y de las condiciones en que se desarrollaba⁷.

La Asamblea estuvo organizada sobre la base de seis conferencias con presentación de observaciones. Casi todas ellas aportan elementos que ayudan a nuestro propósito.

Con independencia de los temas concretos desarrollados en cada una de estas conferencias, es interesante hacer algunas observaciones generales sobre el carácter de la propia Asamblea, que permitan captar el ambiente en que se desenvolvía y en el que, por lo tanto, estaban configurándose las líneas de pensamiento. Observaciones sobre actitudes de los asistentes, o de los propios conferenciantes, que ponen claramente de manifiesto que aquella era una Asamblea férreamente orientada en una dirección de la que no se podía disentir, ya que todos los participantes debían estar inflamados de la exaltación patriótica suficiente como para converger espontáneamente en las mismas aspiraciones y afirmaciones. Así lo confirman manifestaciones tan sorprendentes como éstas:

Nos hemos reunido aquí para hacer fundamentalmente esto: un acto de fe. Hemos venido a decir que estamos aquí. Y todos los que hemos sentido esta fe teníamos necesidad de esta afirmación y de esta proclamación de nuestros sentimientos, y, además, decimos a los que no la sientan, que les vamos a imponer esa verdad. Esta es la razón por la que no nos interesan las discusiones en esta Asamblea y la de que tampoco queramos descender a detalles profesionales. Los que hacemos en esta reunión es un acto de fe y un propósito inquebrantable de milicia⁸.

⁶ Pedro Muguruza, «Ideas Generales sobre Ordenación y Reconstrucción Nacional», Intervención en la Asamblea Nacional de Arquitectos, recogido en: *Textos de las sesiones...*, op. cit.

⁷ *Texto de las sesiones...*, op. cit.

⁸ Pedro Bidagor: «Plan de ciudades», Intervención en la Asamblea Nacional de Arquitectos, recogido en: *Textos de las sesiones...*, op. cit.

Sencillamente os voy a exponer, con toda claridad, lo que en esta Asamblea se ha hecho, lo que se persigue y lo que se propone. Esta Asamblea ha servido fundamentalmente para que los arquitectos españoles, en masa, como un solo hombre, expresen su fe en el Caudillo, su fe en los designios de España; y para hacer saber a todos que la hermandad de los arquitectos los une en bloque indestructible, que se incorpora plenamente al espíritu de milicia que ha de reinar en España⁹.

Aunque cualquier criterio de crítica de estos párrafos me parece que estaría aquí fuera de lugar, no puedo resistir el deseo de dejar constancia, en relación con el último de ellos, de que en la propia Asamblea se destacaría el hecho de que esa hermandad de los arquitectos ni disculpaba los antecedentes ni eximía de responsabilidades y depuraciones¹⁰.

Pero aparte de estos aspectos del clima de la Asamblea, tan reveladores de la situación límite que aquellos hombres vivían, hay otros, derivados de la misma situación, que pueden interesar más a nuestro propósito. Son aquellos que ponen de manifiesto el peso decisivamente condicionante de la doctrina política triunfante, en el enfoque de los problemas. Así puede verse en otros textos tomados de la misma publicación:

La nueva España, el nuevo Estado, resolverá el problema con esta simple palabra: ORGANIZACION.

Toda organización responde a una idea, a un fin, y éste debe ser totalitario, dictador, nacional¹¹.

Yo afirmo, con la seguridad que da la fe en nuestro destino histórico y la confianza plena en nuestro Caudillo, que así como Madrid fue ejemplo funesto durante

⁹ P. Mugurusa, Discurso de clausura de la Asamblea Nacional de Arquitectos, recogido en: *Textos de las sesiones...*, op. cit.

¹⁰ Gaspar Blein, en su conferencia, dijo textualmente: «Pensad en los arquitectos rojos no caídos en delitos criminales, que no deban estar encarcelados ni libres, que no pueden desempeñar cargo alguno de responsabilidad y cuyo castigo redentor y glorioso debe ser el de trabajar por España en unas oficinas que se titulen "Desafectos a España"» (p. 85, op. cit.) Y en una de sus intervenciones dijo Aguinaga: «Aquí, efectivamente, en estas butacas, están sentados muchos que han tenido la desgracia de permanecer en Madrid, perseguidos, quizá encarcelados, huyendo de casa en casa "meritos" en el S.I.M., y haciendo muchas cosas por el orden. Pero hay otros, algunos que dicen haber estado al servicio del espionaje, que han disfrutado del coche oficial, han usado galones y han conseguido ser oficiales del ejército rojo. También hay otros muchos de los que hoy están aquí que lucen la camisa azul de la Falange. Y a este propósito debo recordar que José Antonio dijo que la camisa azul no es disfraz, sino hábito, y que quien la lleva para disfrazar cosas antiguas y ocupar puestos en organizaciones profesionales, incluso en algunas que nunca fueron profesionales, éstos no son otra cosa sino judíos. Un ejemplo de ello lo tenéis en el F.U.E. No quiero decir que con estos individuos no se pueda contar nunca. Mi mayor deseo estriba en que en el plazo más breve posible podamos contar con todos ellos y unirnos en estrecho abrazo; pero eso será después de una depuración seria, después de una conducta verdaderamente ejemplar que, a lo largo de la pena que les impongan, haga que entonces podamos abrirles nuestros brazos, como acabo de decir» (p. 103, op. cit.)

¹¹ Luis Gutiérrez Soto, «Dignificación de la vida (vivienda, esparcimiento y deportes)», Conferencia en la Asamblea Nacional de Arquitectos, recogida en: *Textos de las sesiones...* (p. 41), op. cit.

el proceso de decadencia nacional, será también ejemplo vivo y exponente máximo de nuestro resurgimiento y de la construcción del nuevo Imperio¹².

Pero veamos ahora, una vez captado ese clima de a través de estas muestras que no merecen comentario alguno, los grandes temas en que incidía la atención de conferenciantes y asistentes. Estos eran, fundamentalmente, el papel singular del arquitecto en la construcción de la nueva España, la organización profesional unificada necesaria para ello, y el Plan Nacional que proporcionase coherencia global a la Reconstrucción.

El carácter carismático del arquitecto, que tanto tiempo ha permanecido en la clase profesional, el sentido de la «misión trascendental y concreta a cumplir», se concreta en «mejorar la vivienda, organizar las ciudades y los pueblos; en una palabra, urbanizar el país»; en la «ordenación sistemática de la reconstrucción de la nueva España desde sus raíces». Y este destacado papel así reclamado, esta misión autoatribuida de forma enfática sin justificación razonada que explique la reclamación y la autoatribución como clase profesional, sólo puede desempeñarse adecuadamente con una organización de la profesión como un cuerpo disciplinado y jerárquico, al servicio de una estrategia global previamente definida, y de un plan unitario de actuación. Es necesario un órgano central nacional en el que «con toda exactitud posible se estudien las normas a seguir en todas las actividades profesionales de la arquitectura nacional, para desarrollarlas a lo largo de todas las comarcas y regiones que en el terreno profesional también se establezcan»¹³. El esbozo de Muguruza es el siguiente:

La arquitectura nacional tiene una misión que cumplir, perfectamente definida; para su cumplimiento ordenado se requiere su ordenación corporativa. La ordenación de la arquitectura nacional necesita la urgente creación de una entidad técnica nacional que, con carácter directivo, cumpla las misiones siguientes:

Primera: Entender en todos los problemas que afectan a su técnica, dentro de todas las actividades nacionales, y aportar las normas que los resuelvan.

Segunda: Organizar y dirigir un Centro de Estudios de Arquitectura, en el que se planteen y resuelvan, de acuerdo con las otras técnicas, los problemas de la reconstrucción nacional.

Tercera: Organizar y dirigir un Servicio de Arquitectura Nacional. Para ello, y en tanto se alcance la organización nacional de la profesión, el Servicio de Arquitectura de la Falange, fiel a la misión del Partido, se impone la organización de Delegaciones Regionales que, con actividad operante, trabajen con arreglo a los principios que inspiran esta Asamblea¹⁴.

El desarrollo de una propuesta más elaborada, bajo la idea de que la arquitectura debe dejar de ser una profesión liberal para pasar a ser un

¹² Luis Pérez Múñez, «Madrid, Capital Imperial», *Conferencia en la Primera Asamblea Nacional de Arquitectos*, recogida en: *Textos de las sesiones...* (p. 73), *op. cit.*

¹³ P. Muguruza, «Ideas Generales...» (p. 11), *op. cit.*

¹⁴ P. Muguruza, *ídem*.

cuerpo disciplinado a las órdenes de un jefe, se encuentra en la conferencia que en dicha Asamblea pronunció Gaspar Blein, en la que se encuentra una protesta tímida y una llamada de atención, ante el hecho de que los diversos organismos creados hasta entonces por el Gobierno Nacional «empiezan a funcionar liberalmente» en los distintos sectores de la reconstrucción del país para los que fueron creados, sin visión de coordinación general, por lo que solicita «el decreto de unificación de las fuerzas para la reconstrucción nacional, que haga fecundo el otro decreto de unificación política, preciso para la victoria de las armas»¹⁵.

Y este montaje, respaldado en una «organización de tipo militar»¹⁶ preparado para hacer posible el cumplimiento de esa importante misión que se arroga la profesión, debe plantear previamente la definición de la estrategia global. Papel protagonista, mando único y disciplina de cuerpo sin libertad individual, exigen finalmente un plan unitario de actuación. Y coronando esta suma de totalidades aparece el Plan de Reconstrucción Nacional, concebido como el instrumento capaz de «lograr un espíritu de unificación e implantarlo de una manera organizada y metódica» teniendo en cuenta «todos los valores espirituales y todos los recursos materiales propios de la Nación, para obtener de ellos, con el máximo rendimiento que a cada uno le corresponda, todos los elementos necesarios para el bien de España en sus fines materiales y en sus designios universales»¹⁷. Es decir, un plan concebido como un instrumento de desarrollo económico, pero fuertemente supeditado a la difusión e implantación de unas directrices ideológicas. El resurgir material debe quedar claramente ligado a las ideas que lo harán posible y reflejaba en sus símbolos y emblemas. De esa concepción global, que exige una idea de lo que debe ser el país, se derivarán los aspectos concretos del Plan que afectarán de forma más específica a los arquitectos, tales como la construcción de viviendas o la urbanización. Y no deja de ser significativo constatar que, junto con la reivindicación del papel protagonista, hagan falta, para echar a andar profesionalmente en la nueva situación de pretendido corte y rompimiento con todo lo anterior, las andaderas sustentantes de una ideología de la cual se extraigan las certezas reconfortantes y los apoyos en que hacer pie y en que basar la actividad profesional que permitirán pensar que la nueva arquitectura ha de ser tal que «simbolice el espíritu de nuestro glorioso resurgir»¹⁸, y que «la ciudad nuestra, la ciudad del Movimiento, será una creación total, máximo de perfección al servicio de una misión superior: la misión universal y eterna de España»¹⁹.

Así pues, de la mano de Pedro Muguruza, la profesión (sus restos) se reunía, tomaba conciencia de la situación y se adoctrinaba adecuada-

¹⁵ G. Blein, «Organismos». Conferencia en la Primera Asamblea Nacional de Arquitectos. Recogida en: *Textos de las sesiones...* (p. 85), *op. cit.*

¹⁶ G. Blein, *idem.* (p. 86).

¹⁷ P. Muguruza, «Ideas Generales...» (p. 8), *op. cit.*

¹⁸ L. Gutiérrez Soto, «Dignificación...» (p. 54), *op. cit.*

¹⁹ P. Bidagor, «Plan de ciudades» (p. 60), *op. cit.*

mente. En el documento que en la sesión de clausura de la Asamblea se acordó elevar al Jefe del Estado como expresión de las tareas realizadas, se hace saber que los arquitectos del país constituyen en ese momento una fuerza unificada «a falta tan sólo, dentro de ella, de un cuadro de mandos para empezar a andar». La consecuencia inmediata fue la creación de la Dirección General de Arquitectura, en septiembre del mismo año 1939.

1.2. *Primeras ideas para la construcción de la ciudad falangista.*
Aparición pública de Pedro Bidagor. Madrid Imperial

Es también en aquella primera Asamblea Nacional de arquitectos donde pueden encontrarse algunas de las primeras formulaciones urbanísticas de posguerra. Y no sólo las referentes a esa visión global que llevará a la primera enunciación de la necesidad del Plan Nacional de Urbanismo, sino también las referencias a la forma en que debería ser abordada la construcción de la «nueva ciudad», de la «ciudad nuestra», de la «ciudad del Movimiento». Son ideas sólo esbozadas, dejadas caer sobre la marcha, como en acumulación presurosa, pendiente de posterior desarrollo (ése es el estilo característico de Muguruza), en improvisación ligera y superficialidad sin rigor, con afirmaciones gratuitas, encendidas proclamas y autoritarias imposiciones. En general, el tono es de auténtica orfandad intelectual.

De la conferencia de César Cort, evidentemente resentida de confesada falta de preparación y despachada con una exposición de las ideas de Cerdá, no parece interesante nada, pues apenas hace alusión a su sugestivo título («División de España en Regiones y Comarcas naturales»), pero en una de sus intervenciones puede encontrarse ya una enunciación, con algún valor de testimonio, sobre la validez conservada por ciertas concepciones urbanísticas anteriores: la conveniencia de limitar el desarrollo de los núcleos de población, creando núcleos satélites nuevos con vida propia, con la intención fundamental de incidir así en el valor del suelo²⁰.

La conferencia de Gutiérrez Soto aporta algunos elementos interesantes para la caracterización del proceso conceptual que seguimos. El título traduce ya la limitación del planteamiento: «la dignificación de la vida» a través de la vivienda, el esparcimiento y el deporte. Pero veamos además, porque resulta muy instructivo para la comprensión del tono intelectual de la propuesta, el carácter del esparcimiento que se postula:

El hombre necesita la recuperación de fuerzas físicas y nerviosas, entretenimiento del cuerpo humano, expulsión de toxinas, recuperación de nervios: necesita cultura física, *sport* diario para niños y adultos, y a ser posible, fuera y dentro de la casa, pero sin obligarle a grandes desplazamientos que le harían imposible su realización.

²⁰ César Cort, Intervención en la Primera Asamblea Nacional de Arquitectos, recogida en: *Textos de las sesiones...* (p. 37), *op. cit.*

Hay que pensar en dar medios a las masas para entretener sus horas fuera del trabajo, por medio de espectáculos y diversiones propias de la juventud, orientadas en sentido instructivo, moral y patriótico, apartándole de la influencia perniciosa de bares, cafés, tabernas y demás lugares absurdos, por antihigiénicos, decadentes e inmorales; hacer sentir al hombre al convertirse en agente firme y vital de esta transformación del país, en los cuales el espíritu humano se afirmará en colaboración con las fuerzas de la naturaleza.

Creemos círculos deportivos y culturales, Casas de España que recojan y orienten los anhelos de nuestra juventud; creemos hombres sanos de cuerpo y de espíritu, aptos para el trabajo, para el estudio y la meditación ²¹.

Hay aquí una curiosa superposición que, como hemos de ver, va a ser característica de este período. Por una parte, la ineludible resonancia de unas ideas anteriores ya asimiladas, universalmente introducidas en la cultura urbanística (el recuerdo de las campañas de A.C. en favor del deporte, de la vida al aire libre y del reposo de las masas es evidente). Pero, por otra, está la necesidad imperiosa de adaptarlas, de convertirlas, de hacerlas compatibles con toda la nueva ideología, de disimular su vinculación con el período republicano. A veces bastará un simple cambio de nombre (Casas de España, por Casas del Pueblo). Se tratará, en cualquier caso, de eliminar resonancias de tono socialista, laico, naturalista o liberal.

Dejando a un lado todo el aspecto de esta conferencia dedicado al planteamiento técnico del tema de la vivienda, pueden señalarse algunas formulaciones urbanísticas que parece interesante destacar como reveladoras de aquel momento, en el que todo pretende estar en invención, en gestación y en elaboración, aunque en realidad se trate, como decía antes, de adaptación y conversión, a veces de simple camuflaje. Otras veces parece que basta con enunciar conceptos heredados que, sin embargo, pueden suponerse suficientemente nuevos y desconocidos como para que puedan ser aceptados sin reservas, como materiales conceptuales válidos para la construcción teórica de la nueva ciudad. En cualquier caso es interesante ver cómo de estas formulaciones van a salir, en algunos casos, desarrollos posteriores a cuyo encuentro vamos a ir.

Detengámonos, por ejemplo, en lo que Gutiérrez Soto llama el «órgano de la vivienda», conjunto de viviendas cuyo número fija por el de habitantes, siendo éstos comprendidos entre 25.000 y 50.000. Estará dotado de los servicios comunes proporcionados a las necesidades de esos habitantes: habrá una red de escuelas primarias (una por cada 2.500 habitantes), institutos, escuelas laborales y de cultura femenina, biblioteca y auditorium; un sistema sanitario compuesto de casa de socorro, dispensario, casas de maternidad, puericultura y casas cuna; un sistema de abastecimiento y comercio (con un mercado por cada 25.000 habitantes), almacenes y garajes; un sistema de esparcimiento con círculos, salas de espectáculos, restaurantes, cafés y bares; un sistema religioso con sus iglesias y catequesis, y, finalmente, un centro cívico compuesto de Justicia,

²¹ L. Gutiérrez Soto, «Dignificación...» (p. 52), *op. cit.*

Banca, Comunicaciones y Asambleas, y una serie de servicios urbanos de Policía, Bomberos, pequeña industria y centro de Defensa Pasiva. Y este programa de dotaciones se compagina con unas ideas de organización y funcionamiento que exigen la previsión de zonas verdes y espacios libres, de redes de comunicación, clasificadas según sus funciones y el tipo de tráfico de cada una, desde las grandes arterias de penetración y circulación rápida, que enlazarán con los demás elementos de la ciudad, hasta las pequeñas calles de peatones, correspondientes a las zonas de vivienda. Porque hay que desterrar el antiguo concepto de calle y el antiguo concepto de manzana, y deben disponerse los bloques de viviendas normales a la calle, y separados por zonas verdes de aislamiento, para obtener el máximo de sol, luz, tranquilidad y el máximo de economía en la urbanización ²².

Como puede verse, se trata aquí de una aceptación, perfectamente clara, de un típico fragmento del legado racionalista, en combinación con el concepto sociológico de barrio procedente de las contemporáneas formulaciones de la cultura urbanística anglosajona. Como habremos de ver, en el tipo de organización del espacio urbano que se propone, habrá de resultar demasiado visible la huella racionalista como para que sea efectivamente adoptado en la configuración de las primeras ordenaciones urbanas de posguerra.

Pero donde vamos a encontrar una formulación teórica más sistemática, más elaborada, no como producto de una aproximación circunstancial, va a ser en la conferencia que en la misma Asamblea pronunció Pedro Bidagor, que hacía allí su primera aparición pública.

Resulta verdaderamente curioso, para los que le hemos conocido y tratado muchos años después, con otra personalidad más madura, definida y tranquilizada, encontrarnos a través del texto de esta conferencia con un hombre al que sólo reconocemos a medias, y en el que ciertos rasgos nos sorprenden y otros nos ratifican, al ver en ellos la anticipación de los que hemos conocido más tarde. Es algo semejante a la vivencia que produce la contemplación de una vieja fotografía de una persona, tomada en época muy anterior a nuestro conocimiento directo de ella. En esta conferencia nos sorprende, efectivamente, el tono encendido de proclama, de afirmación casi mesiánica, y la seguridad, firmeza y autoridad con que está pronunciada, en un momento en que aún no contaba con el respaldo de una jefatura, aunque parece deducirse que sí contaba ya con la confianza de Muguruza. Y si no era así, se la debió ganar con esta conferencia-discurso, en la que se proclamó «perteneciente en estos momentos a la vanguardia de la Falange en esta lucha por la paz» ²³.

Pero, independientemente de los aspectos políticos y coyunturales, la conferencia está bien construida y constituye una curiosa exposición de toda una doctrina urbanística *sui generis*, de toda una base relativamente

²² L. Gutiérrez Soto, «Dignificación...» (p. 43), *op. cit.*

²³ P. Bidagor, «Plan de ciudades» (p. 70), *op. cit.*

coherente en que apoyar una labor de ordenación urbana y revela una notable capacidad de invención y de síntesis para ofrecer una teoría, asidero de náufragos, suficientemente convincente en su aparente solidez y en su sugestiva sencillez, dentro de la modestísima cultura urbanística imperante, por más que hoy haga sonreír. Hay un inicial planteamiento filosófico general, con una crítica acerba del liberalismo y de sus consecuencias urbanísticas, que son «la grosería, el yanquismo y la frivolidad», y a continuación viene la explicación de lo que habrá de ser la «ciudad del Movimiento».

Pero no nos encontramos aquí con todo el repertorio de las grandes avenidas, las escenografías colosales y las explanadas para concentraciones multitudinarias, que nos haría esperar el nombre de esa ciudad. Lo que hace Bidagor es la enunciación de un radical y elemental funcionalismo organicista y biológico, como principio de interpretación de lo urbano y como base de una metodología para su tratamiento. Da la impresión de que hay aquí una elaboración personal anterior, montada sobre la asimilación de corrientes universales de pensamiento, iniciadas mucho tiempo antes, a la que se unen ingredientes propios del momento. Me refiero, en primer lugar, a la síntesis de funcionalismo y organicismo. El entendimiento de la urbano a través de la descomposición funcional, propia del racionalismo, está recogido por Bidagor con toda su elemental radicalidad, pero al mismo se añade una interpretación biológica, que establece una ingenua relación determinista entre la función y la forma, tal que se traduce en la aparición de un órgano encargado del desarrollo de la función correspondiente. Esta relación órgano-función aparece reiteradamente repetida en el texto que comentamos y preside de tal manera su elaboración, que los términos *órgano*, *organismo*, *orgánico*, *función* y *funcional* aparecen obsesivamente repetidos a lo largo del mismo, con una frecuencia verdaderamente llamativa.

Resulta curioso encontrar en aquellos momentos este andamiaje del pensamiento urbanístico de Bidagor, pues aunque las analogías organicistas son muy comunes, se encuentran en muchos autores, desde la antigüedad (Platón, Aristóteles, San Pablo...) y fueron utilizadas también durante la Edad Media, lo cierto es que en época moderna aparecen sobre todo de la mano de autores positivistas y liberales. La analogía entre sociedad y organismo, entre sociedad y cuerpo viviente, fue desarrollada de forma sistemática por Spencer (*First Principles*, 1863) y se encuentra en abundancia en Comte y en Krause. La aplicación al ámbito de la geografía la inició Ratzel (*Anthropogeographie*, 1891) con una expresa asimilación de la ciudad con un órgano de un territorio y con la hipótesis de que la función constituye la forma misma del órgano. El paso siguiente es considerar la ciudad como un organismo compuesto de órganos diferenciados por funciones. Alusiones de este tipo pueden encontrarse en Marcel Poète y Gaston Bardet, así como también, en un momento dado, en el propio Le Corbusier.

2. Continuidad e innovación

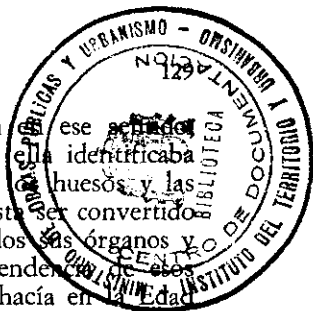
Curiosamente, Arturo Soria había teorizado también sosteniendo que «la ciudad se asemeja al hombre» y en el aparato digestivo, el cerebro, los órganos en general, nerviaciones: «Una población es un hombre aplastado hasta ser convertido en una tenue y dilatada superficie; en ella subsisten todos sus órganos y miembros»²⁴. Bidagor no ha reconocido nunca más ascendencia de estos planteamientos que unas vagas referencias a «lo que se hacía en la Edad Media».

Mas, por otra parte, pueden encontrarse también en el texto algunas influencias más próximas y circunstanciales que cumplirían el papel de garantizadoras de la ortodoxia, de acuerdo con el sistema de valores oficiales. Pero tampoco aquí vamos a encontrar una influencia directa de la doctrina oficial más agresiva, sino más bien la resonancia de ciertas formulaciones de la derecha católica tradicional, de la que realmente procedía Bidagor, y concretamente de las corrientes que habían tenido su expresión a través de José María Pemán, con la reivindicación del «orden orgánico natural» de la sociedad, como superación del «desorden liberal»²⁵. En efecto, para Bidagor, el maquinismo ha arrollado la ordenación antigua de las ciudades, que llevan un siglo de desintegración. El Estado, desbordado, se ha inhibido y ha proclamado el «sálvese quien pueda». En España, «un siglo de importación democrática y liberal ha causado grandes lesiones», por lo que, «lo mismo que nuestro Ejército ha terminado con la invasión política, nosotros, ejército de la paz, vamos a terminar con un siglo de liberalismo urbano», cuyas consecuencias se manifiestan en la «tendencia a la homogeneidad» y en los «crecimientos cuantitativos», sin preocupación alguna de tipo «funcional u orgánico», en los cuales «las ciudades se agrandan sin organizarse y para ello es suficiente una receta, siempre la misma: un simple sistema de alineaciones», cuyo resultado es el «ajedrezado de los ensanches como fórmula ideal y única», traducción urbana exacta de la democracia inorgánica, de la igualdad aplicada bárbaramente», con su secuela de suburbanización, ya que «los capitalistas se adueñan de los centros urbanos y desplazan al pueblo, que no puede alcanzar la igualdad de los trazados rígidos, uniformes, al extrarradio y se produce la invasión desordenada del campo, con plena libertad, libertad de miseria y suciedad. Sobrantes de la ciudad, ¿es extraño que odien a los que los dejan fuera de la comunidad orgánica de la ciudad?».

Pero ahora será posible reconstruir el «sentido orgánico de la sociedad», superando la situación del estado liberal, en que «los diversos elementos constituyentes de la sociedad quedan libres, desligados de su función orgánica». Y gracias a ello, desde la nueva situación se podrá desarrollar una concepción de la ciudad que permita entroncar con «un pasado mejor»

²⁴ Arturo Soria y Mata, «Anatomía urbana», en *El Progreso*, Madrid, 3 de abril de 1882.

²⁵ José María Pemán, *El hecho y la idea de la Unión Patriótica*, Madrid, 1929.



del que las ciudades españolas todavía guardan elementos suficientes, que pueden ser «médula, fuente de resurgimiento».

Y entonces aparece propiamente el método:

Una vez que tenemos un programa fijo de las necesidades de la ciudad, precisado en variedad y cantidad y enunciado en jerarquía, tenemos que proceder a concretarlo en realidades. En el momento en que en una ciudad se diferencian claramente funciones de significación neta e importante, hay que proceder a formar los órganos adecuados, exactos, para el desempeño de este cometido.

La disposición de órganos es lo natural y lo económico. Es, además, lo agradable. Imaginemos las posibilidades de creación y representación de unos órganos urbanos destinados a la capitalidad, con la reunión de todos los edificios monumentales en un recinto a la manera de las acrópolis: lonjas comerciales, a la manera de los foros romanos y nuestras plazas mayores y de feria, salones de recreo, sede natural de espectáculos, tertulias y toda clase de esparcimientos; barrios de vivienda, órganos gremiales de industria y artesanía, etc., su simple enumeración trae a la imaginación posibilidades inmensas de caracterización y de ambiente. ¡Qué lejos de la confusión y el caos de nuestras actuales calles, todas iguales, mártires del capricho de cada hora!

Deducimos, por tanto, en principio, que toda función diferenciada en la ciudad contará con un órgano preciso perfectamente definido y delimitado, dispuesto para órganos apropiados para la producción, tales como la industria en sus múltiples manifestaciones, el comercio y el tráfico; con los órganos propios para la vida, tales como la vivienda, sanidad y esparcimiento, y los órganos propios para la dirección, tales como los políticos, eclesiásticos, culturales, y los órganos propios para la defensa, como los militares, justicia y orden público.

Comparemos una ciudad urbanizada de esta manera con las grandes capitales democráticas de Europa, París, y Londres, y tendremos que reconocer necesariamente que como exponente de nuestra civilización son una verdadera vergüenza.

Pero salta a la vista que cada uno de estos órganos tiene justificación tan sólo en cuanto sirve a la ciudad y que, por tanto, ha de preverse inmediatamente la relación de unos con otros, la influencia natural de cada uno de ellos en cada uno de los demás. Esta consideración nos lleva a plantear en cada función o grupo de funciones un sistema de distribución de sus beneficios sobre el conjunto, lo que supone una tendencia a la descentralización, en cierto modo contraria a la afirmación anterior de la diferenciación en órganos. En este momento surge de modo natural la comparación aclaradora de los organismos vivos, del hombre, en el cual existe con toda claridad y precisión que no vamos a aclarar en la circunstancia actual, esta separación de órganos: cerebro, corazón, aparato digestivo, respiratorio, etc., y de sistemas: circulatorio, nervioso, óseo, muscular, etc. Es de esta manera como entendemos deben separarse, jerarquizarse y armonizarse los intereses funcionales de la ciudad ²⁶.

Pero apurando la analogía orgánica hasta límites increíbles, esta conferencia llega a proponer un modelo antropomórfico de organización urbana, para dar «una idea de lo que entendemos por una ciudad orgánica, en el sentido formal». Así, resulta que:

De la misma manera que en el cuerpo humano los diversos órganos y sistemas se agrupan, asimismo en la ciudad han de alcanzar los puestos de preeminencia los

²⁶ P. Bidagor, «Plan de ciudades» (p. 62 y ss.), *op. cit.*

miembros depositarios de los órganos más altos, más delicados, más vitales; es decir, los religiosos, los de dirección nacional, los de cultura, justicia y defensa, y, sucesivamente, todos los demás en su puesto correspondiente. Y así destacarán tres núcleos fundamentales:

1.º El representativo, cabeza urbana, sede de la dirección, de la inteligencia.

2.º El central, cuerpo que encierra los servicios propiamente urbanos, tales como el comercio, el esparcimiento, los más típicos órganos de la residencia.

3.º Los extremos o satélites, miembros elásticos, sede de la industria y de todas las funciones que requieran una independencia por razones de volumen, de molestias, de servicios especiales, etc.

Con esto queda ya totalmente esbozada la teoría urbanística que en aquellos momentos ofrece Bidagor. Pero aún interesa destacar algunas otras precisiones, como por ejemplo la idea de entender la ciudad como un ser terminado en sí mismo, en razón de lo cual se postula:

(...) el perfecto cerramiento y aislamiento de la ciudad en su conjunto y en cada una de sus partes, no permitiéndose la creación de nuevos barrios y órganos en tanto que los análogos de los recintos existentes estén totalmente terminados, para lo cual habrá de plantearse la necesidad absoluta de una transformación de las leyes que regulan la propiedad y la expropiación, no tolerando el absurdo de que permanezcan estériles numerosos solares dotados de servicios, por la libertad de los propietarios a usar o no de ellos.

Volvemos a aplicar de nuevo el concepto tradicional, el de las ciudades cerradas, concepto que ha sido borrado por la idea de los principios liberales, que creían que el porvenir se cifraba en quitar vallas, cercas y tapias y permitir una expansión a las gentes, dejarlas ir por donde quisieran. Este fue un retroceso lamentable en los sistemas de urbanización. Norma fundamental de ordenación es cerrar las ciudades con cercas, con tapias o con alamedas, con lo que queráis, pero desde luego cerrarlas. No puede consentirse que, mientras tenemos solares en las ciudades, en el centro de las ciudades, se construya en el extrarradio. Esto origina la especulación de los terrenos ²⁷.

Así pues, conviene señalar que junto con la descomposición funcional, que conduce al entendimiento de la ciudad como un cuerpo dotado de órganos, y éstos estructurados en sistemas, aparece la idea de que ese cuerpo, como el del hombre, es limitado, cerrado. Pero la analogía orgánica coincide aquí, en la demanda de perímetros bien definidos y formas cerradas, con la forma de plantear, simple y elementalmente, un primer esbozo de la lucha contra la especulación. Veremos que ello tendrá claras repercusiones en la posterior elaboración, tanto de la teoría como de la política urbanística.

Por último, también es interesante señalar la forma en que Bidagor esboza la estrategia a seguir y la ordenación de la tarea a realizar, que, en efecto, coincidirá, como veremos, con la forma en que en realidad le será dado hacerlo, es decir, avanzando puntualmente, eligiendo las ciudades de mayor influencia.

²⁷ Idem. (p. 66).

Creo que la atención que acabo de dedicar a estas ideas, así como su transcripción, a pesar de su pobreza conceptual, están justificadas, si se tiene en cuenta el excepcionalmente condicionante y prolongado papel, que el autor de las mismas va a desempeñar, a partir de estos momentos, en la historia del urbanismo español. Por ello creo que era conveniente este detenimiento en las más antiguas manifestaciones que he encontrado de su pensamiento. En ellas, aparte de la curiosa adopción de la analogía orgánica, y de las manifestaciones circunstanciales ligadas a momentáneas exaltaciones o deseos de definición política personal, encontramos una raigambre cultural conservadora y una capacidad de síntesis que desempeñarán importante papel en la explicación del puesto que este hombre va a tener en aquella historia.

Finalmente, y dentro aún del capítulo de las primeras formulaciones urbanísticas de la posguerra y de los materiales de construcción teórica de la ciudad falangista, es necesario hacer una alusión a los que más podrían caracterizar los aspectos más llamativos de esa construcción teórica, es decir, los ligados a la expresión de los ingredientes fascistas, a través de toda la escenografía correspondiente. Pero, tal vez de manera sorprendente para algunos, lo cierto es que, ni en estos iniciales momentos de la más inmediata posguerra ni en momentos posteriores, la esperable formulación de la ciudad falangista, expresión visible de los principios de la revolución nacionalsindicalista, alcanzó, como veremos, una clara definición y un planteamiento de gran calidad. Sin embargo, en el clima de posguerra era inevitable que apareciese en algún momento la resonancia con las experiencias arquitectónicas y urbanísticas derivadas de las situaciones políticas que vivían Alemania e Italia. Así, una vez que Franco hubo decidido que la capitalidad de España seguiría radicada en Madrid, y que era preciso que esta ciudad, en un espectacular resurgimiento, fuese testimonio de todo un resurgimiento nacional, pudo empezar a pensarse en unos atributos urbanos, capaces de denotar, no ya la capitalidad nacional, sino también la capitalidad de un Imperio. Por eso, ya desde el primer momento hay una atención al tema por parte de la incipiente organización oficial de la profesión. Así, en aquella primera Asamblea Nacional de Arquitectos, Pérez Múñez ofreció las primeras ideas para la reconstrucción de Madrid.

Tras una declaración de fe y de esperanza en ese resurgimiento, que va a hacer posible la construcción de un nuevo Imperio español, el autor, en su conferencia, hace una breve síntesis de la historia de Madrid, arremetiendo de paso, siempre que puede, contra el liberalismo, para cargarle con la culpa de todos los males de la ciudad y para concluir gratuitamente que «de la capital perfecta de organización y funcionamiento de Felipe II pasamos en graduaciones sucesivas al desorden y desbarajuste de la capital demoliberal, donde los intereses e iniciativas, chocando unos con otros, nos lo manifiestan claramente como el más ruinoso sistema de derroche

de energías»²⁸. Y a continuación trata de la forma y sentido con que debe abordarse la creación de la Capital Imperial, con una pobreza de ideas y elementos que contrasta con el propósito mismo. La función de capitalidad se manifestaría, en primer lugar, en la «ordenación y dignificación de representaciones extranjeras» y en la «hospitalidad y recepción espectacular de huéspedes de honor». Para ello se formaría un núcleo «de reunión de todas las representaciones en un organismo urbano, estudiado para estos fines concretos, y emplazado en relación fácil con los centros directores del Estado», dotando al conjunto de un Centro Común de carácter cultural, religioso y sanitario. Por su parte, las «recepciones espectaculares y extraordinarias» requerían «un sistema de vías de recepción o triunfales, articulado con los campos de grandes asambleas y concentraciones militares».

En segundo lugar aparece el conjunto de elementos correspondientes a la función rectora y unificadora de la totalidad nacional, con sus «representaciones simbólicas de la Religión, la Cultura y el Partido Nacional», conjunto que sería realizado «con la expresión clara de la superioridad que le corresponde, a través de su emplazamiento y la dignidad arquitectónica de sus edificios». Para ello debería sacarse partido de la configuración del terreno, para formar grupos arquitectónicos de fachada, zonas representativas, ejes triunfales y campos de concentraciones y reuniones al aire libre. Todos estos elementos son utilizados como ingredientes de la capitalidad imperial y barajados en una propuesta que descuida, en cambio, todos los aspectos fundamentales de una planificación.

1.3. *El Plan Nacional de Reconstrucción*

Ya he señalado con anterioridad cómo desde los primeros momentos de empezar a organizarse de forma oficial la estructura administrativa de la arquitectura aparece la idea de la estrategia unitaria nacional para dirigir las tareas de la reconstrucción, ligada al papel protagonista de la profesión en la dirección de esas tareas.

En aquellos momentos de enunciaciones programáticas improvisadas, hasta cierto punto explicablemente carentes de rigor y de madurez, Murguza avanza unas ideas, muy propias del momento, sobre la prioridad del problema agrícola.

Porque para iniciar el Plan de Reconstrucción Nacional es preciso empezar por establecer un inventario de la riqueza agrícola, conocer perfectamente las necesidades productivas del país, su capacidad, el incremento que ha de procurarse, los lugares en que debe ser conseguida, la intensidad que corresponde a cada uno de estos lugares, y con arreglo a esto vendrán entonces todos los procesos de colonización, todos los procesos de comunicación para relacionar este centro con los restantes del país; para llegar de una manera racional a todos los centros de transformación donde ya se

²⁸ L. Pérez Múñez, «Madrid, Capital Imperial» (p. 67), *op. cit.*

produzcan las industrias, y, por consiguiente, han de venir inmediatamente todos los planes industriales, todos los planes de repoblación, de colonias, de viviendas; todos los planes de comunicaciones de toda índole y demás aplicaciones de todas las técnicas que haya ²⁹.

Completando esta visión, Gutiérrez Soto añade la expresión de conceptos que, a pesar de su pobre enunciación y elementalidad abstracta, tiene interés como primera proclamación:

Partamos de un plan nacional de urbanización que nos clasifique España en zonas, regiones y comarcas; y con arreglo a esta clasificación sabremos exactamente la misión que corresponde a cada ciudad y a cada pueblo; sabremos lo que se debe conservar, crear, ampliar o simplemente destruir, porque la urbanización no se refiere simplemente a la ciudad como centro de gravedad de la región; se refiere al campo, a los pueblos, a esos pobres pueblos españoles áridos, polvorientos, llenos de miseria y fealdad ³⁰.

Las ideas que con demasiado apresuramiento se esbozaron en la Asamblea, y de manera especial en la conferencia de Muguruza sobre «Ordenación y Reconstrucción Nacional», fueron recogidas, desarrolladas y matizadas en un documento que, en parte, es complemento interesante de aquella Asamblea. Me refiero al folleto titulado *Ideas Generales sobre el Plan Nacional de Ordenación y Reconstrucción*, que supone una mayor elaboración y decantación de lo anticipado en la Asamblea respecto al tema, así como una presentación pública del mismo ³¹.

En la introducción se repiten las críticas del liberalismo y se establece que todos los componentes del territorio nacional, regiones, comarcas y ciudades «han de responder a programas definidos por el Estado, dejando de ser piezas de un rompecabezas nacional con libertad de actividades, para pasar a constituir órganos precisos, con funciones determinadas al servicio de una causa suprema: la Misión Nacional». Por su parte, las ciudades, «desarrolladas caóticamente bajo los principios liberales», serán ordenadas de manera científica «bajo los principios orgánicos que «laten en toda naturaleza, y en máxima perfección en el hombre como fruto directo de la creación divina» y «sobre los que se edifica una verdadera teoría de urbanismo, en su más amplio sentido de ordenación de ciudades, comarcas y regiones».

Pero esta ordenación requiere una organización conjunta de todas las técnicas, que responda a una «estructura de tipo militar» en la cual los arquitectos sienten la necesidad de «ocupar el puesto de honor que nos corresponde en la Reconstrucción Nacional, para lo que nos es indispensable la constitución de la Corporación profesional». Plan Nacional, orga-

²⁹ P. Muguruza, «Ideas Generales...» (p. 9), *op. cit.*

³⁰ L. Gutiérrez Soto, «Dignificación...» (p. 43), *op. cit.*

³¹ Servicios Técnicos de F.E.T. y de las J.O.N.S. Sección de Arquitectura, *Ideas Generales sobre el Plan de Ordenación y Reconstrucción*, Madrid, 1939, Año de la Victoria.

nización profesional y papel de honor para los arquitectos vuelven a ser los temas principales que se desarrollan a lo largo de esta publicación, que se corresponde en gran medida con la estructura de la propia Asamblea, si bien, con una mayor sistematización y una acentuación de la impronta doctrinal de los principios directamente emanados de la ideología falangista más militante: ambición de Imperio, Misión de España, Misión del arquitecto, espíritu del Movimiento, etc.

La única novedad, en cuanto a contenido, es la introducción de un capítulo titulado «Plan de explotación industrial», que es un ligero esbozo de lo que podríamos hoy considerar como una aproximación a la formulación de un Plan de Desarrollo integral, planteado de manera un tanto primitiva y elemental, pero que trata de llegar a la obtención del máximo rendimiento de la nación a través de un proceso rígidamente dirigido, mediante «la completa subordinación de todos los elementos a los fines de conjunto nacionales», para lo cual no se duda en someter a revisión el concepto y el papel de provincias y municipios que, «en su estado actual, son elementos absolutamente inservibles».

De acuerdo con el robustecimiento del peso doctrinal, el «mejoramiento de la vida» descansará en una acentuación de elementos ideológicos: se acentúa el papel de la familia en relación con la recreación del «ambiente tradicional» y con la «mejora de la raza», con protección especial a las funciones de eugenesia, maternidad y crianza infantil. Del mismo modo crece la importancia de la cultura física ligada a la educación premilitar, para la que se piensa en la necesidad de una amplia disposición de campos y gimnasios por todo el país y se insiste en la necesidad de apartar a la juventud de la influencia nociva de una propaganda «comercial y estúpida de países tan opuestos a nuestro sentido como Norteamérica». Las casas del Movimiento (en las que se instalarán Museos de la Revolución, para manifestar «los defectos de las antiguas organizaciones y las ventajas y posibilidades que para el presente y el porvenir aporta la idea del Movimiento») completan el panorama, que, sin duda, ha recibido el impacto directo de una influencia alemana o italiana del momento.

Una interesante o al menos curiosa reelaboración de la «teoría orgánica de la ciudad» se asienta ahora sobre unos postulados enunciados quizá con mayor precisión, aunque toda la concepción general permanezca inmutable. También aparecen algunos detalles de concreción significativos, como señalar el «sistema de espacios libres» entre los sistemas que constituyen el organismo urbano.

Tema claramente mejorado es el de la Capital Imperial, que recoge ahora un programa de acción mucho más completo y una delimitación de los barrios de Madrid, buscando una caracterización misiológica para cada uno de ellos, que permita la deshomogeneización de la ciudad. Asimismo hay también un examen, ligero, pero que denota conocimiento, de los «sistemas» de la ciudad.

Por último, se postula la creación de una «Organización Técnica Nacional», dirigida por un director técnico nacional, «verdadero ministro

de la Técnica española», que presidirá un Consejo Técnico Nacional, una de cuyas misiones será la redacción del Plan Nacional de Reconstrucción, mediante la coordinación de los planes nacionales sectoriales.

El Plan Nacional de Reconstrucción, tal como aparece diseñado en esta publicación, es un Plan de Desarrollo integral, fuertemente condicionado por una visión totalitaria y dirigista, cargada de elementos ideológicos, en función de los cuales se incluye entre los objetivos la planificación del espíritu nacional. Con todas sus simplificaciones, improvisaciones, ingenuidades y desconocimientos, y a pesar de que hoy nos produzca cierto escalofrío, que va mucho más allá del efecto de su retórica, es preciso reconocer que esta propuesta constituyó el único intento de dotar de coherencia y estructura a la política de reconstrucción del país, la cual, como se ha señalado, «no siguió un plan sistemático para obviar las desventajas económicas que comporta cualquier hecho bélico»³². Como vamos a ver, diversos organismos se repartirán sectorialmente las tareas, sin que éstas constituyan una política unitaria y sin que, por ello, sea posible construir la visión coordinadora y orientadora del territorio, que, desde entonces, será una constante aspiración frustrada del urbanismo español. Las razones que impusieron la fragmentación de la gestión administrativa eran, sin duda, poderosas. Frente a ellas, este documento, los esfuerzos de los Servicios Técnicos de Falange y el empuje de Muguruza no pudieron imponerse. Pero, ¿hasta qué punto podía ser convincente, por mínimamente operativo, un documento con un nivel de idealismo y abstracción tan alto como éste? Los hechos posteriores, al imponer la renuncia a esta ambición y las considerables rebajas que no tuvo más remedio que aceptar aquel grupo directivo profesional, no llegaron a apagar nunca la idea sucesivamente acariciada del Plan Nacional de Urbanismo. Esta proposición, posteriormente, siempre había sido vista como una especie de lógica cima, demandada por exigencias formales y abstractas del riguroso desarrollo teórico de la pirámide que es el sistema de planeamiento ensamblado en la Ley del Suelo. Ahora vemos que, junto a esta motivación, al bucear en los orígenes, se revela una nueva motivación que es una exigencia de carácter político. Visto en ese contexto, el Plan Nacional de Urbanismo aparecerá menos con ese carácter un tanto insólito, en su doble aspecto de anticipación precursora y de utopía inasequible. Con independencia de lo que después se haya hecho para actualizar sucesivamente su función y su contenido, este Plan aparece en aquellos momentos como una pieza más, obligada, en la formación de un sistema totalitario para abordar, de un modo contundente y eficaz, la construcción de una organización, también totalitaria, de un país que pretendía ser autárquico, a través de una ordenación de su territorio que, en gran medida, se veía como una colonización interior: «Todos los planes de urbanización serán malos si este

³² Clavera / Esteban / Monés / Montserrat / Ros Hombravella, *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*, 2 vols., Editorial Cuadernos para el Diálogo, S. A. — EDICUSA, Madrid, 1973.

concepto de nuestra Ordenación Nacional no está claro, si un programa colonizador no la precede, hijo como el estilo de una política en el sentido más amplio de la palabra»³³.

1.4. *Institucionalización y definiciones iniciales*

Lo cierto es que, como ya había dicho, en septiembre de 1939 se crea la Dirección General de Arquitectura, como consecuencia de todos estos esfuerzos, lo cual venía a satisfacer sólo una parte de las aspiraciones. La nueva Dirección General, dentro del Ministerio de la Gobernación, asumía atribuciones para la ordenación nacional de la arquitectura y la dirección de las actividades profesionales correspondientes, creándose con el carácter de órgano del que dependían todos los arquitectos y auxiliares técnicos del país. El preámbulo de la ley fundacional alude ligeramente a las funciones de coordinación superior:

La Reconstrucción Nacional como tarea fundamental de la paz requiere una labor conjunta y ordenada de todas las ramas de la técnica. Las destrucciones producidas en las edificaciones, en los conjuntos urbanos y en los monumentos artísticos, la necesidad de ordenar la vida material del País con arreglo a nuevos principios, la importancia representativa que tienen las obras de la Arquitectura como expresión de la fuerza y de la misión del Estado en una época determinada, inducen a reunir y ordenar todas las diversas manifestaciones profesionales de la Arquitectura en una Dirección al servicio de los fines públicos. De esta manera los profesionales, al intervenir en los organismos oficiales, serán representantes de un criterio arquitectónico sindical-nacional, previamente establecido por los órganos supremos que habrán de crearse para este fin.

Aun cuando las funciones de esa Dirección han de afectar a todos o la mayoría de los Departamentos Ministeriales, es evidente que ha de guardar relación más inmediata y continuada con los servicios encargados de dirigir y asesorar en materia de urbanismo y de Corporaciones locales. Ello aconseja la inserción de la nueva Dirección en el Ministerio de la Gobernación³⁴.

Pálido reflejo de sus aspiraciones debió parecer este resultado a los que pedían una Dirección Técnica Nacional, con un verdadero ministro al frente, y capacidad coordinadora superior. Y mal se entiende, ya desde este momento, que una simple Dirección General pudiese desarrollar bien funciones que se reconoce han de afectar a todos o la mayoría de los Ministerios. La frustración daría lugar a nuevas reivindicaciones e insistencias. En la Segunda Asamblea Nacional de Arquitectos celebrada en Madrid en mayo de 1940 se volvió a poner de manifiesto la pretensión del mando único de la Dirección General de Arquitectura sobre todos los organismos que tuvieran que intervenir en la formación del Plan de Re-

³³ Víctor D'Ors, «Sobre el plan de urbanización de Salamanca», en *Revista Nacional de Arquitectura*, núm. 8, Madrid, 1941.

³⁴ Ley de 23 de septiembre de 1939 que crea la Dirección General de Arquitectura.

construcción Nacional y, posteriormente, el Boletín Oficial de la propia Dirección expondría cómo el Plan Nacional era una necesidad urgente ante la inconveniente disgregación de los trabajos oficiales entre cinco Direcciones Generales y numerosos servicios repartidos entre todos los Ministerios, Ayuntamientos y Diputaciones, lo que daba por resultado una labor heterogénea. Por ello se preconizaba el señalamiento de una orientación definida y unitaria de la Arquitectura Nacional, marcando un derrotero que proscribiese «aquellas orientaciones que se aparten claramente de nuestra tradición y de nuestras necesidades actuales». Pero estas palabras, al haber limitado su intención al campo de la arquitectura, están demostrando ya la aceptación de la limitación y de la rebaja del ansiado papel directivo y coordinador de todos los aspectos, incluidos los no arquitectónicos, de la reconstrucción. Y es que, a partir de aquel momento, con Muguruza al frente, la nueva «Dirección General de los arquitectos» suma su presencia, en pie de igualdad en el mejor de los casos, con todos los demás organismos ya creados o en creación, desarrollando sus tareas sectorial e independientemente en el ámbito de una reconstrucción que no llegó nunca a tener aquel carácter global y unitario preconizado.

El marco institucional en el que venía a incluirse la nueva Dirección General no estaba aún constituido de forma definitiva en el terreno que nos interesa.

Al Servicio Nacional de Regiones Devastadas y Reparaciones, que había sido creada durante la guerra, sucede la Dirección General del mismo nombre, dentro del Ministerio de la Gobernación, regulándose sus actividades por un Decreto de fecha coincidente con la creación de la Dirección General de Arquitectura y estableciéndose las normas para la «adopción» por el Jefe del Estado de determinadas localidades dañadas por la guerra, para abordar su reconstrucción en condiciones definidas.

Por Ley de 19 de abril de 1939 se había creado el Instituto Nacional de la Vivienda, dependiente del Ministerio de Trabajo, cuya misión era la de fomentar y dirigir centralizadamente el proceso de edificación de viviendas, a través de las fórmulas por las cuales el Estado suplía de forma directa la falta de ahorro individual, mediante el otorgamiento de primas. El desarrollo de estos sistemas llevaría en seguida a pensar en la conveniencia de un planteamiento completo de medios y objetivos dentro del sector dando lugar a la enunciación del Plan Nacional de la Vivienda.

En octubre de 1939 se crearía el Instituto Nacional de Colonización, asumiendo en parte las funciones de la Dirección General de Reforma Económica y Social de la Tierra, que venía funcionando desde 1938, encargándose, además del desarrollo de las bases doctrinales y técnicas de la Colonización interior, de lograr la potenciación agrícola del país y abordar la creación de regadíos, operaciones de reparcelación y creación de nuevos poblados, todo lo cual sería regulado en la Ley de 26 de diciembre de 1940.

También en 1939 aparece la Junta de Reconstrucción de Madrid, con carácter de Comisión Interministerial, que funcionó desde el principio a través de su Comisión Técnica, presidida por el director general de Arquitectura, y a la que se encargó inmediatamente la redacción de un Plan de Urbanización de Madrid. (Señalemos que el director técnico fue desde el primer momento Pedro Bidagor.)

Naturalmente, lo único que cabe señalar en relación con la actividad de estos organismos, en aquellos momentos iniciales de puesta en marcha, son los propósitos, las actitudes y las intenciones con que se abordan y se acometen las tareas. Como siempre, nos apoyaremos en los textos que permiten seguir de manera directa el hilo del pensamiento de los hombres que iban a ocuparse de esos temas, a pesar de que la pobreza de expresión, y con frecuencia de contenido, será un obstáculo grave para esta forma de avanzar en el conocimiento de unas ideas que, por otra parte, no dan mucho de sí por lo general.

Gonzalo de Cárdenas, arquitecto jefe de Regiones Devastadas, sintetizaba así las líneas generales que configurarían la labor de proyecto y trazado de los pueblos a reconstruir:

Fijada la capacidad de los pueblos y su emplazamiento, viene el estudio de la ordenación; estudio de ordenación en el que hay que prescindir por completo de todas las normas que nos vengan de más allá de las fronteras. La reconstrucción de nuestros pueblos hemos de basarla únicamente en los trazados genuinamente españoles, hechos con arreglo a nuestro temperamento y a nuestra manera de vivir, y en la que no nos sirven, sino que nos estorban, todas las técnicas que puedan venir de otro país. El centro del pueblo será siempre la tradicional y genuina plaza mayor. Su plaza mayor, con soportales, en la que estén los edificios representativos del Ayuntamiento, del Estado y del Partido. De ella parten las calles que conducen a los lugares de trabajo del campo o de la industria.

Un segundo centro religioso, formado por la plaza de la Iglesia, con sus anejos de Casa Rectoral y Catequesis. Iglesia con torre, rematada con una cruz, bajo cuyos brazos abiertos se desenvuelva la vida futura del poblado. Se distribuyen en los poblados, dándoles su justo valor y situación, las escuelas, con su campo de deportes escolar, y los edificios y servicios municipales de vida de la población. Con estos elementos y las viviendas formamos el plan general de ordenación. De las viviendas se estudian distintos tipos, según la función y profesión de las familias que deben habitarlas. En esto no hace falta decir que cada comarca tiene su tipo de vivienda característico, que depende, la mayoría de las veces, de la clase de cultura del terreno que labran. Las viviendas se componen siempre, como mínimo, de cocina-comedor y de tres dormitorios, para que pueda existir la debida separación de sexos. El tipo de vivienda nos da el tipo de manzana; la agrupación de todas ellas constituye el plan general de ordenación, completándose éste con el trazado de las calles, alzados, secciones y perfiles; cuidando el aspecto exterior del pueblo para que forme, dentro de la variedad de cada tipo, un tono armónico ³⁵.

³⁵ Gonzalo de Cárdenas, «La Reconstrucción Nacional vista desde la Dirección General de Regiones Devastadas», Conferencia en la Segunda Asamblea Nacional de Arquitectos. Recogida en: *Segunda Asamblea Nacional de Arquitectos*, publicación de la Dirección General de Arquitectura, Madrid, mayo 1940.

El texto, aunque vale como testimonio, no merece casi un análisis. Al lado de las afirmaciones ideológicas, en las que de manera tan clara se exalta un tradicionalismo casi xenófobo, podemos apreciar las ideas de ordenación, simples y elementales, de escaso contenido urbanístico. Sorprende no encontrar ningún análisis de los elementos urbanísticos tradicionales, a pesar de la evocación de la plaza mayor. Por lo mismo, no sorprenderá más adelante que esta intención de enraizamiento en la tradición se quede luego, en las realizaciones, en una epidérmica aproximación arquitectónica, sin que en realidad pueda encontrarse una verdadera transposición de lo tradicional, en los nuevos trazados de los conjuntos realizados por aquella Dirección General. Estos adoptarán, las más de las veces, formas abstractas estereotipadas, con frecuencia en radiaciones y simetrías o en curvas gratuitas que, lejos de revivir contenidos de nuestra tradición popular, parecen enlazar más bien con las experiencias que se estaban produciendo en Italia en el planeamiento de núcleos rurales y de grupos de viviendas populares, a partir de la divulgación de las trazas de las ciudades pontinas. En los casos más interesantes se tratará de una más o menos encubierta recuperación del racionalismo.

Con total independencia administrativa de aquella Dirección General, encuadrado en otro Ministerio, el de Agricultura, y con un montaje propio, el Instituto Nacional de Colonización tenía entre sus funciones algunas que se entrelazaban con las de aquélla, como por ejemplo, en el caso de poblaciones destruidas que debían ser reconstruidas por completo de nuevo y entonces se decidía cambiarlas de emplazamiento por razones que entraban de lleno en los planes de colonización. El Instituto contaba también con servicios de Arquitectura y pronto estuvo en condiciones de acometer la creación de poblados nuevos, aunque sus planteamientos básicos eran de muy distinto signo. La de Regiones Devastadas era una actividad enfocada con toda claridad como fundamentalmente arquitectónica. La del Instituto, sólo secundariamente. Los poblados resultaban de una acción y de unos objetivos mucho más amplios: la colonización interior, tan cara a la ideología falangista («siguiendo al pie de la letra lo que José Antonio dijera, hemos de iniciar nuestra reforma agraria»)³⁶, con resonancias de las experiencias contemporáneas de Mussolini y, en general, de toda la ideología agrarista y la política de «reagrarización» de los países del Eje, al propio tiempo que así se liquidaba la reforma agraria iniciada por la República. «La Colonización tiene para los arquitectos, en primer lugar, un interés político y general, por cuanto su misión es lograr la potenciación agrícola de España que permita mejorar el nivel de vida del agricultor y hacer posible la potenciación industrial que necesita para su defensa y el desarrollo de su Misión Imperial», diría Germán Valentín

³⁶ Germán Valentín Gamazo, «La Reorganización general, desde el Instituto Nacional de Colonización», Conferencia en la Segunda Asamblea Nacional de Arquitectos, recogida en *Segunda Asamblea...*, op. cit.

Gamazo al presentar una teoría falangista del proceso histórico de colonización interior en España y de sus perspectivas en aquel momento, en la cual se justificaba la presencia de los arquitectos en un sector de actividad que requería planteamientos de ordenación territorial cuyos problemas de coordinación se esperaba que resolviera un Consejo Superior de Urbanismo.

En realidad, nada puede decirse de esa aportación, en la actividad real de aquella ordenación territorial, ya que la misma se contrajo a la escala menor de la creación de poblados nuevos, que proporcionó oportunidades abundantes para ensayar todo tipo de ordenaciones. Estas, coincidentes a veces con las formas adoptadas por Regiones Devastadas, se produjeron en general con mayor libertad, moviéndose entre un cierto tipo de composición geométrica clara, y la búsqueda de efectos pintoresquistas fragmentarios, a través de quiebras, sinuosidades, asimetrías y falsas irregularidades, sirviendo la experiencia para demostrar de manera inequívoca la imposibilidad de la pretendida recreación de las esencias tradicionales, lo que, por otra parte, no fue en realidad objeto de investigación seria y sistemática ³⁷.

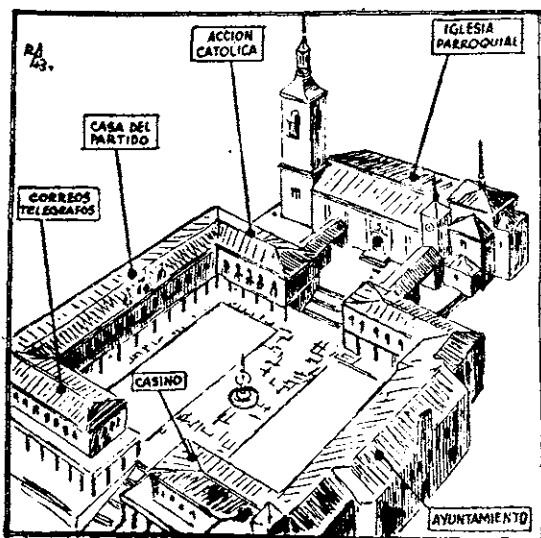
Las ordenanzas arquitectónico-urbanísticas que, como complemento de la ley de abril de 1939, fueron publicadas por el Instituto Nacional de la Vivienda (primera versión en septiembre de 1939 y segunda ya en 1941) para la regulación con carácter nacional de la construcción de viviendas de protección oficial, constituyen también un documento que merece atención. Su tono es erudito y de gran ambición, y su sincronización con determinados aspectos de la cultura urbanística universal lo sitúa en un plano de mayor altura, sin temores xenófobos, apreciable sobre todo a través de sus recomendaciones para el tratamiento de conjunto de los grupos de vivienda. Entre ellas aparecen la exaltación higienista del bloque de doble crujía, la disolución de la edificación abierta en la naturaleza con bajas densidades, y la preconización de los recintos libres de tráfico rodado en la agrupación de las edificaciones, con alusión expresa al modelo de la «manzana Radburn».

Redactadas, como he dicho, para regular toda clase de construcciones de viviendas acogidas a la protección oficial recién iniciada, es curioso observar que toda su intención parece más dirigida al medio rural que al urbano, lo que una vez más pone de manifiesto la constante ruralista que, con tanta insistencia, aparece en todos los planteamientos urbanísticos de aquellos años. En este caso se unía a ello la especial sensibilidad del autor de este documento, José Fonseca, arquitecto jefe del Instituto en aquellos

³⁷ Alejandro Herrero, en alguna ocasión, se ocupó del tema con cierta profundidad y sistema, y pudo por ello obtener conclusiones que después utilizó en el trazado de sus poblados, en los cuales huyó sabiamente del tradicionalismo formalista. Mucho más tarde, y en ambiente histórico diferente, habrá algún intento de estudio, como en las sesiones de crítica de arquitectura de noviembre de 1954, celebradas en Sevilla, sobre las «posibilidades que tienen los barrios típicos andaluces para el urbanismo actual».

Sobre los escombros del antiguo Brunete

el Estado nacional-sindicalista construye un pueblo moderno



está ardiendo, y es el centro de la lucha. Poco a poco va siendo destruido. Solamente el 16 del mismo mes es tomado tres veces por ambos bandos. Ya del pueblo tranquilo y trabajador de Brunete no queda una casa en pie. Incluso la tragedia de la guerra turbó la paz del campo santo. Sólo pudo conservarse parte de la iglesia. El día 24 del mismo julio, las fuerzas nacionales rompen el frente y entran definitivamente en la población, y pocos días después queda terminada la batalla, a la que se ha dado el nombre del pueblo mártir.

Brunete tenía al comenzar la guerra española 1.661 habitantes, y al acabar la contienda solamente vivían en él 220 personas. Pero el Caudillo, atento siempre a la reconstrucción española, dispuso tan pronto como se terminó la Santa Cruzada, la reconstrucción de Brunete, y en mayo de 1940, el Ministro de la Gobernación llevó a la práctica el comienzo de la redención.

El nuevo Brunete se emplazará en el mismo solar que el destruido. Los productos del descombro han servido para el relleno de las calles. Todo el material de construcción se ha hecho en Brunete.

En la localidad se levantará una ermita votiva, dedicada a la Virgen de la Victoria, y el monumento a la batalla, que toma el nombre del lugar.

La Plaza Mayor será el centro de la vida del pueblo. En dicha plaza se edifican los más principales edificios, como son el Ayuntamiento, la Casa del Partido, la Casa Parroquial, la de Correos, Telégrafos y Teléfonos. En los alrededores de la Plaza Mayor

FIG. 66.—La prensa informa sobre la reconstrucción.

momentos, para el tema de la arquitectura rural, en el que venía trabajando desde antes de la guerra y que encontraba ahora el marco idóneo y el calor adecuado para su continuación, dentro de la exaltación agrarista que hacía de la agricultura la base de la economía autárquica nacional.

La importancia de este documento se encuentra fundamentalmente en la difusión e influencia que tuvo en la actividad profesional, por la cantidad de arquitectos que hubieron de someter a ellas sus proyectos y porque a ellas se plegaron también las creaciones de la Obra Sindical del Hogar, a partir de su nacimiento en 1941. Por otra parte, produjeron la modificación de las Ordenanzas Municipales de algunas ciudades españolas.

1.5. Teoría de la urbanización falangista

A lo largo de los apartados anteriores han ido desfilando ante nosotros algunas ideas que, fragmentariamente, van ayudando a construir una visión

EL NUEVO PUEBLO DE GUADARRAMA

DE 532 EDIFICIOS, SOLO 35 — Y DEVASTADOS — QUEDARON EN PIE DESPUES DE NUESTRA GUERRA

Adoptado por el Caudillo a efectos de su reconstrucción, Regiones Devastadas hace surgir de entre sus ruinas de la antigua localidad una nueva, desconocida por sus mejoras

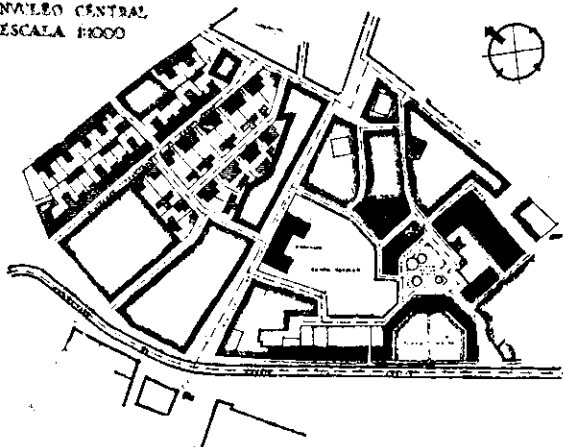
Nueva y más bella y adecuada ordenación en el trazado urbano. Traída de aguas. Varias calles totalmente nuevas. Creación de un grupo escolar, un mercado, un cuartel y una amplia plaza con todos los principales edificios

De los 532 edificios que componían este encantador pueblito de Guadarrama, enclavado en la falda de la Sierra y abierto en dos por la carretera que desde Madrid lleva al puerto, sólo quedaron después de nuestra guerra 35 en condiciones medio viables, y para eso los de menor importancia y valía. Y no se crea que ello sólo pudo ser efecto natural de la contienda, obra de los proyectiles lanzados de la "otra parte": el detenido examen de las destrucciones hecho por los técnicos ha probado que, por lo menos el 50 por 100 de éstas, han sido voladuras causadas por la dinamita roja, puesta premeditadamente, y hecha estallar en las principales bases de sustentación y nervios centrales de su arquitectura, de los edificios más importantes.

Guadarrama se reconquistó totalmente destruido, y por ello la magnanimidad del Caudillo adoptó plenamente su reconstrucción y la encomendó a la Dirección General de Regiones Devastadas.

El citado alto organismo ha cumplido su misión no simplemente devolviendo su hogar "a las pobres gentes que lloraban su ruina, entadas en los solares de

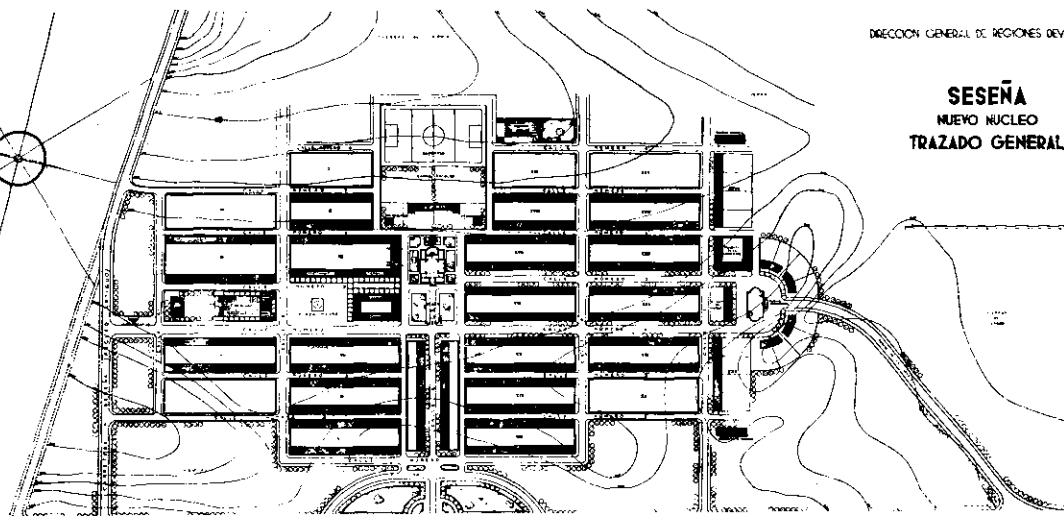
GUADARRAMA
NÚCLEO CENTRAL
ESCALA 1:1000



Núcleo central de Guadarrama conforme a su nueva ordenación y trazado.

FIG. 67.—La prensa informa sobre la reconstrucción.

FIG. 68.—Proyecto del nuevo pueblo de Seseña, realizado por la Dirección General de Regiones Devastadas.



DIRECCION GENERAL DE REGIONES DEVASTADAS

SESEÑA
NUEVO NÚCLEO
TRAZADO GENERAL



Figs. 69 y 70.—Aspectos visuales del proyecto de reconstrucción de Seseña.



aproximada de lo que la doctrina de la Falange introducía en las primeras formulaciones urbanísticas de la posguerra. Aparte de las enunciaciones correspondientes a las grandes escenografías de la Capital Imperial, y de ciertas enfáticas proclamaciones tendentes a configurar la nueva imagen de España, es difícil hablar realmente de una verdadera aportación falangista original en el campo de la proyectación de la ciudad. La ciudad fa-

PROYECTO DEL PUEBLO DE "CAÑADA DE AGRA" EN LA ZONA DEL CANAL DE HELLIN. ALBACETE
 PLANO GENERAL

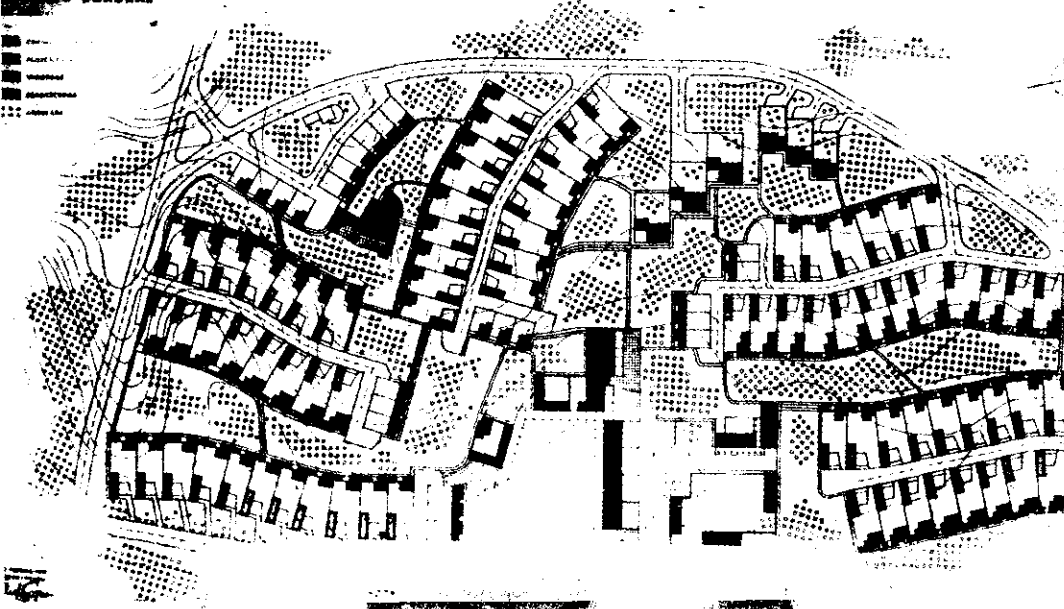


FIG. 71.—Trazado general del nuevo pueblo de Cañada de Agra, en la provincia de Albacete, construido por el Instituto Nacional de Colonización con proyecto de Fernández del Amo.

FIG. 72.—Vegaviana, en la provincia de Cáceres, en pleno encinar, la más conocida y fotogénica creación de Fernández del Amo para el Instituto Nacional de Colonización.

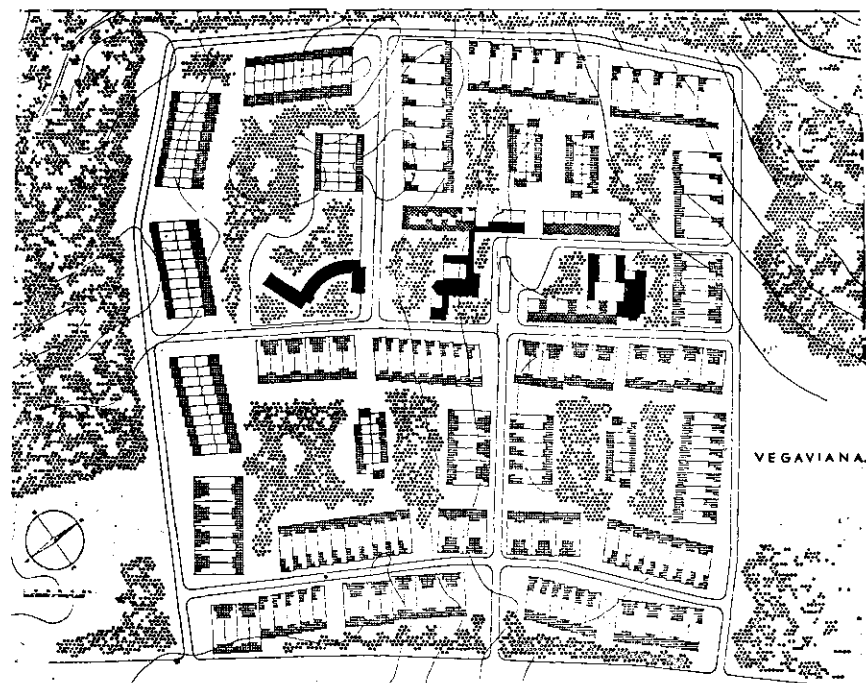




FIG. 73. — *Veg...*
(Cáceres).

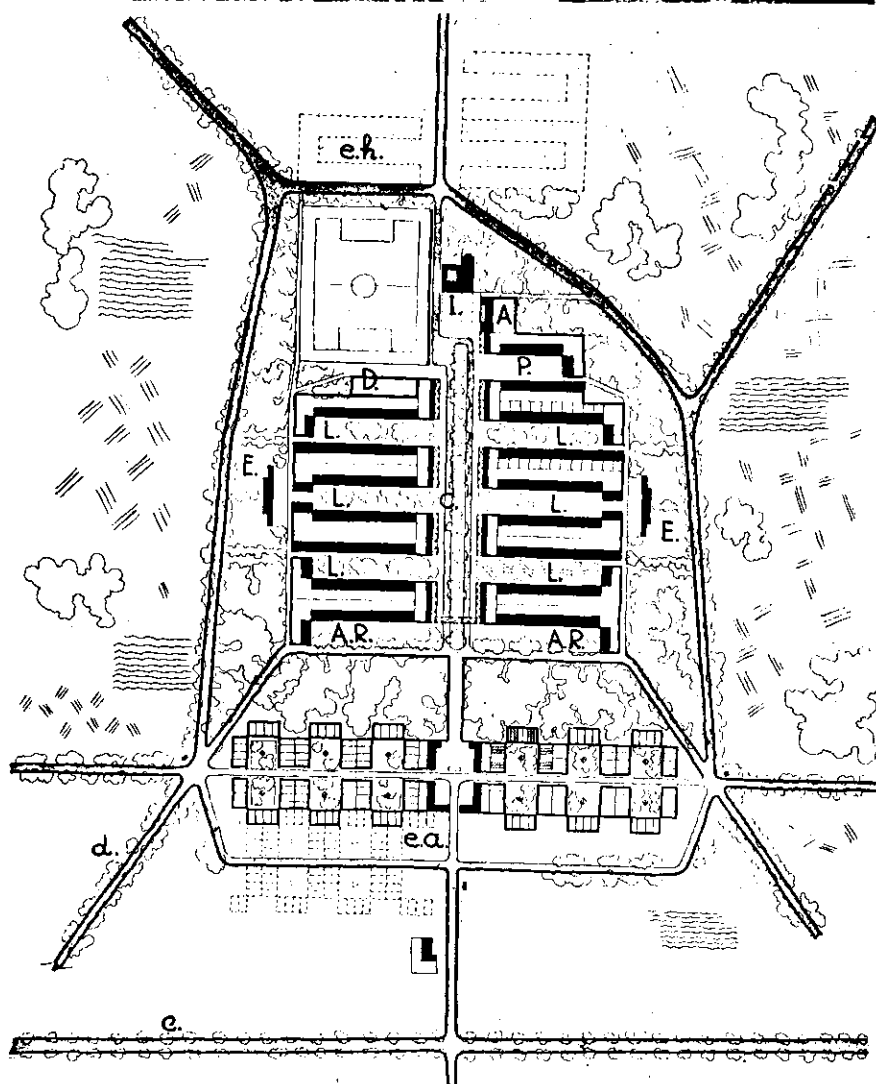


FIG. 74. — *Ilustr...*
al trabajo «Ind...
dencia de circu...
nes y trazado d...
blados», de A...
dro Herrero A...

A. • AYUNTAMIENTO.
I. • IGLESIA.
E. • ESCUELA.
D. • DEPORTES

L. • LABRADORES.
AR. • ARTESANOS.
P. • PROFESIONES.
C. • COMERCIO, CAFES.

e. • CARRETERA DE TRANSITO GENERAL.
d. • DESVIACION DE ACCESO.
e.h. • ENSAMBLE P. HUMANO.
ea. • ENSAMBLE P. ANIMAL.

langista no dejará de ser una abstracción. Una abstracción, además, poco consistentemente dibujada, que requiere ser decantada a través de un conjunto de alusiones, de referencias no muy precisas y de algunas imágenes y propuestas que aparecen en la inmediata posguerra, entremezcladas en el proceso de formulación más amplia de unas bases generales para la reconstrucción nacional. Así pues, desde ahora puede señalarse la escasa aportación de elementos conceptuales de verdad nuevos y significativos con los que construir un nuevo modelo de ciudad, ajustada a la concepción política victoriosa, lo cual no deja de contrastar poderosamente con el tono y la intención de las declaraciones de principios. En capítulos posteriores vamos a ver cómo, al compás de la evolución política española, el ideario falangista se seguirá encontrando cada vez más alejado de la realidad y cómo una esperable ciudad falangista, expresión viable de los principios de la revolución nacionalsindicalista, habría de quedar tan pendiente como la propia revolución. Así, ni siquiera en el caso de Madrid se produciría con claridad la traducción de una semejanza con los planteamientos contemporáneos del Berlín de Hitler, o de la Roma de Mussolini, a pesar de que las transformaciones de ambas ciudades eran perfectamente conocidas, como lo prueba el amplio trabajo aparecido en la *Revista Nacional de Arquitectura* sobre Berlín³⁸, o el titulado «Visión de la Roma futura», publicado en la misma revista, cuyo autor era el propio Marcello Piacentini³⁹.

Por eso, cuando nos preguntamos en qué consistía realmente la ciudad falangista, cuáles eran en definitiva las aportaciones originales del falangismo a la construcción de una teoría urbanística para la llamada nueva España, es preciso buscar la respuesta, casi exclusivamente, en los documentos de aquellos primeros años de posguerra. Y aparte de los que ya hemos mencionado, podemos terminar nuestra indagación refiriéndonos a dos nuevos documentos en los que pueden encontrarse aún algunas nuevas precisiones.

El primero de ellos es el que se autocalifica como «el primer poblado de la nueva España». Me refiero al anteproyecto del poblado del Cerro de Palomeras, al lado de Madrid, elaborado en agosto de 1939 por los arquitectos de los servicios técnicos de Falange, para atender con carácter de urgencia a las necesidades más perentorias de vivienda creadas por la guerra en la periferia de Madrid. Destaquemos tan sólo que el programa contiene, entre otros elementos, una plaza mayor con iglesia, alcaldía, casa del partido, campo anejo de concentraciones para reuniones del Movi-

³⁸ «Reformas urbanísticas de carácter político en Berlín», sin firma, *Revista Nacional de Arquitectura*, Madrid, 1941.

³⁹ Marcello Piacentini, «Visión de la Roma futura», en *Revista Nacional de Arquitectura*, Madrid, 1941. En él pueden leerse afirmaciones como éstas: «Desde los primeros años del Gobierno del Fascismo, Roma inició grandes obras de transformación urbana, basándose en las claras y precisas directivas del Duce» ... «y éste es el cuadro que, concebido ya desde los primeros años de la Era Fascista por Mussolini, será completamente realizado».



FIG. 75.—El «Primer Poblado de la Nueva España» en el Cerro de Palomeras. 1939.
Modelo en yeso.

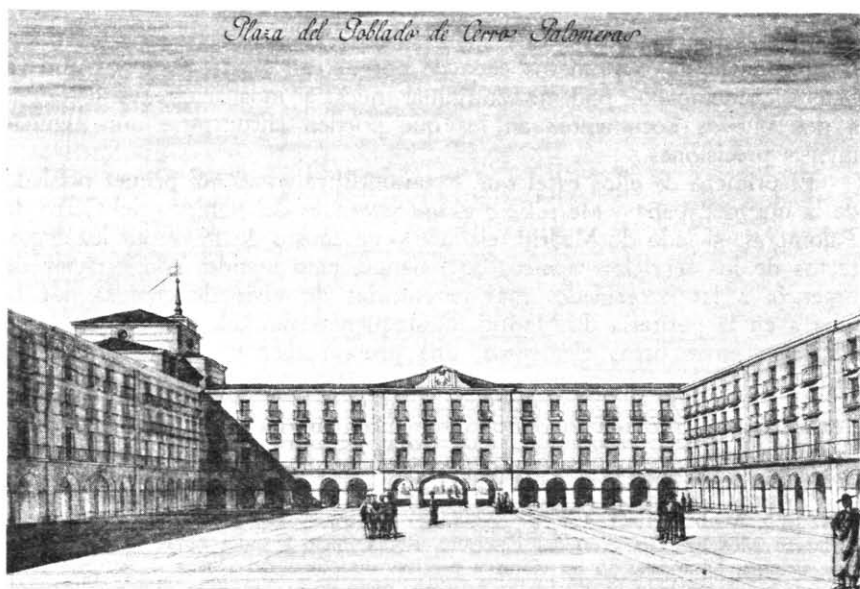


FIG. 76.—Poblado del Cerro de Palomeras. Perspectiva de la Plaza.



PLAN GENERAL DE URBANIZACION DE SALAMANCA



plano de
conjunto

ESCALA 1:2.000

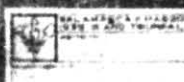


FIG. 77.—Plan general de urbanización de Salamanca, 1939. Aproximación a la formulación de la ciudad falangista.

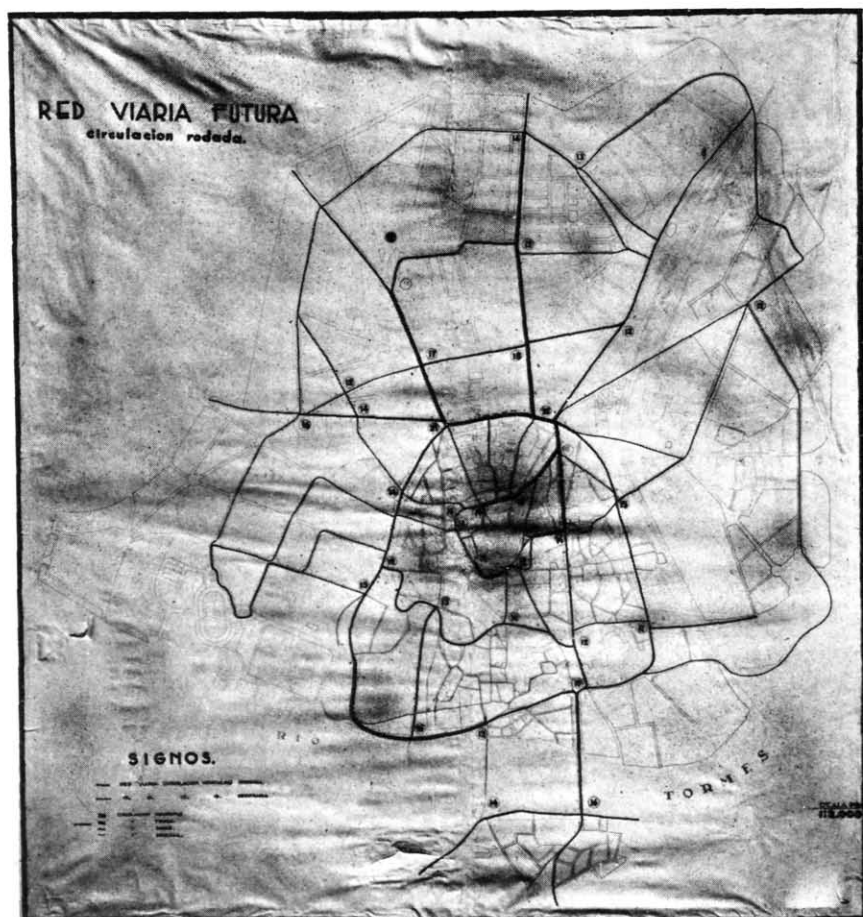


FIG. 78.—Plan general de urbanización de Salamanca. Red viaria.

miento, ermita y calvario de los caídos, y, finalmente, lo que es más sorprendente, el «palacio del noble», ya que los autores estiman conveniente, como declara la memoria, renovar la tradición española y vincular a «una familia de abolengo» la vida social del poblado. El conjunto, constituido por edificaciones de vivienda en línea con patio rural detrás, demuestra bastante detenimiento en el estudio del trazado para la obtención de efectos plásticos en relación con los elementos arquitectónicos y urbanos centrales, y denota cierta ambigüedad de inspiración entre las primeras colonias racionalistas alemanas y el formalismo de las ciudades pontinas, todo lo cual, curiosamente, contrasta de forma poderosa con el carácter arquitec-

tónico que aparece en la abundante documentación gráfica preparada, con alzados, secciones y perspectivas, que tratan de dar idea del tono de ruralismo tradicional, no exento de monumentalidad, con que era concebido este poblado ⁴⁰.

El otro documento, de referencia inexcusable, es el Plan de Urbanización de Salamanca, redactado también por los servicios técnicos de Falange durante la guerra. Se trata, indudablemente, de un documento de singular importancia para nuestro propósito. Sus autores fueron los arquitectos Víctor D'Ors y Germán Valentín Gamazo. Para la comprensión de sus intenciones contamos, además, con el valioso complemento de las explicaciones del primero de ellos, con un estudio y exposición del plan y de las ideas que le servían de base, en el cual, según reza el encabezamiento, «se determina el nuevo concepto de ciudad, y las directrices fundamentales de la urbanización falangista» ⁴¹.

Se abría el plan con un amplísimo capítulo de información, contenida en más de cien planos y la correspondiente documentación escrita, que estudia diversos aspectos de la ciudad, históricos, artísticos, culturales, demográficos, etc., así como sus valores plásticos y ambientales, su estado de urbanización, sus déficit, el reparto de los usos de la edificación, sus dotaciones sociales y zonas verdes y un detallado estudio de calles, plazas y detalles arquitectónicos valiosos. Esta exhaustiva información, dejando aparte algunos aspectos discutibles de la misma, como los correspondientes al papel de Salamanca en la Historia, puede decirse que constituye una aportación valiosa que resulta ejemplar por su amplitud y seriedad para la época de su realización. Creo que supera ampliamente, aunque se desarrolla en la misma línea, los estudios que antes de la guerra había dirigido César Cort, como por ejemplo el de Ciudad Rodrigo, y que sin duda eran el modelo que tenía presente Víctor D'Ors, dada su siempre reconocida admiración por el maestro levantino.

Después viene la estrategia de planificación y el tratamiento de la ciudad. Las opciones se adoptan en función de un aumento de población, previsto tan sólo en 40.000 habitantes para cincuenta años, y de las posibilidades económicas que pueden derivarse de la reforma interior, ya que, se constata, «la ciudad no ha llegado a su total crecimiento», como se deduce también de «la proporción y desproporción de sus órganos». Todo esto nos pone ya sobre la pista de cómo va a ser tratada una ciudad que, en realidad, es contemplada casi estáticamente, con una clara idea de acabamiento y perfección, de joya definitivamente intocable. A esto parece

⁴⁰ Junta de Reconstrucción de Madrid, Oficina Técnica, *Poblado del Cerro de Palomeras. Memoria*, Madrid, agosto de 1939, Año de la Victoria. Documento multycopiado.

⁴¹ Víctor D'Ors, «Sobre el plan de urbanización de Salamanca», *op. cit.* Este trabajo, que no pasó nunca de ser un estudio, había sido encargado a los servicios técnicos de Falange después de declararse desierto el concurso convocado por el Ayuntamiento en 1937. Fue aprovechado posteriormente por Paz Maroto para la redacción del plan que sería aprobado en 1942.

responder la perfección y belleza de la serie de dibujos, hechos para mostrar en perspectiva las operaciones de embellecimiento y dignificación de algunos espacios interiores, con exaltación de la monumentalidad arquitectónica.

La problemática general se condensa en tres puntos: limitación del crecimiento periférico, modificación del sistema viario y reforma interior y protección del casco antiguo. Lo cual se concreta en las siguientes respuestas:

- La ciudad propiamente dicha se rodea de una faja de bosque de 100 a 150 metros de profundidad. La vegetación penetra por cuñas hasta el mismo corazón de la ciudad, siguiendo la ordenación viaria.
- Dentro de este anillo verde está el casco antiguo, con toda su belleza y prestigio, que queda a su vez limitado por el cinturón de ronda y para el cual se realiza un detenido estudio de reglamentación estética, casuística y amorosa, para la puesta en valor de ámbitos y monumentos.
- Para este caso se prevé una edificación general de cuatro plantas y una densidad de 170 habitantes por hectárea, salvo para la Gran Vía (que no es propuesta del plan sino elemento preexistente), que se trata como conjunto urbanístico y perspectivo autónomo, para el que se admiten cinco y seis plantas.
- La ciudad será dividida en barrios de distintas características y personalidades, acentuando sus particularidades físicas y sociales, para cada uno de los cuales se prevé una parroquia y un «centro cívico».
- A ello contribuye una serie de propuestas sobre la ordenación de la circulación, mediante un elaborado sistema de clasificación jerarquizada de vías, obtenido tanto de la información sobre el funcionamiento de la ciudad, como del estudio previsto en función del esquema de densidades futuras y de localización de usos, y que tienden a convertir el sistema fundamental radial existente en secundario, creando uno nuevo, primario, gracias al cambio de los accesos a la ciudad.
- Un sistema de zonas verdes compuesto por dos grandes parques, al este y al oeste de la ciudad, se compenetra con el sistema viario, acompañando a las penetraciones a lo largo de las vías principales.
- Desde el cinturón de ronda hasta el anillo verde se extiende una zona para la que se prevén uniformemente edificaciones de dos plantas.
- Más allá del cinturón verde se extienden las zonas semirrurales, en las cuales sólo se admiten edificaciones de una planta, sin límites de emplazamiento.
- En total, la población podrá llegar a un máximo de 100.000 habitantes al cabo de cincuenta años.

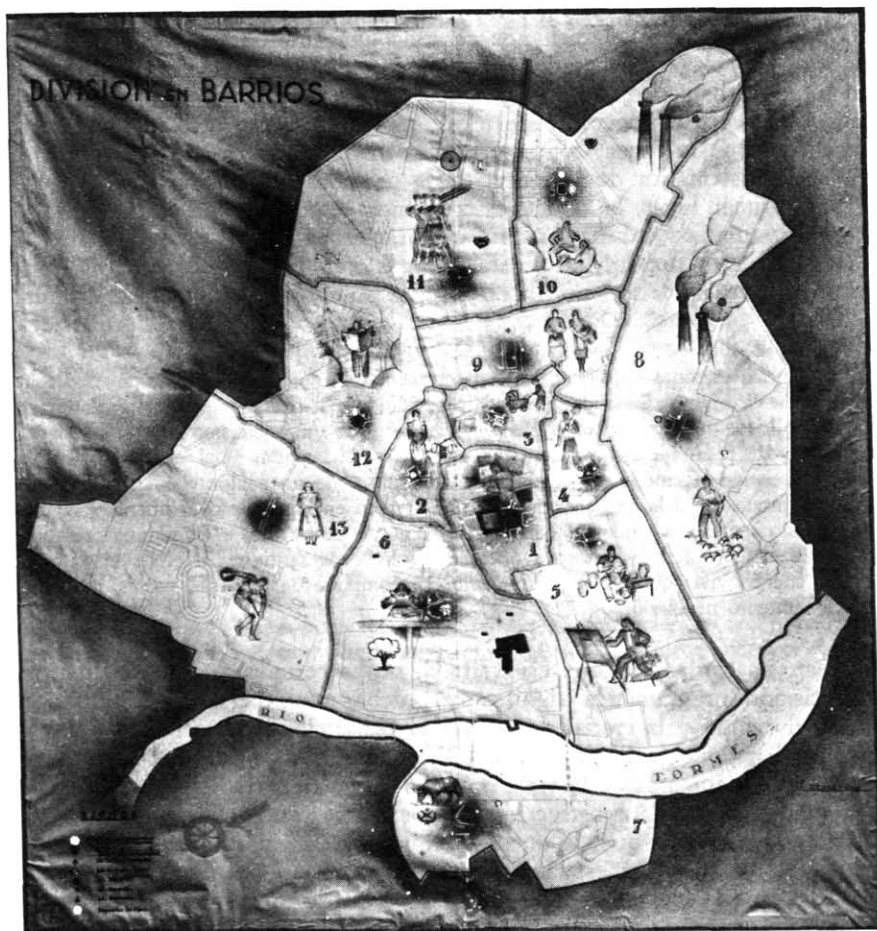


FIG. 79.—Plan general de urbanización de Salamanca. División en barrios.

Leyenda:

Centro de aprovisionamiento de primera necesidad
 Centro artículos diversos de otros usos
 Centro religioso parroquial
 Centro Auxilio Social

Centro industrial
 Centro docente
 Centro bancario
 Depósitos de agua

Como dije, contamos para la interpretación del plan con la clave correspondiente dada en el trabajo explicativo de Víctor D'Ors, en forma de teoría urbanística general, completada y matizada para el caso de una «ciudad de arte» y sobre todo de una ciudad como Salamanca, dotada en aquellos momentos de una excepcional capacidad emblemática. Por ello,

este documento es de un valor historiográfico muy alto, pues junto con la clave interpretativa del plan nos da toda una enunciación ideológica que es, a su vez, clave y programa de un planteamiento nacido para dar forma, en código urbanístico, a las exigencias generales que comportaba la instauración del «orden nuevo». Este texto, más que ningún otro que hayamos encontrado de la época, contiene la más madura aproximación a una formulación sistemática de la teoría de la urbanización falangista.

En primer lugar, la ciudad es concebida como una unidad biológica y orgánica, limitada, contrariamente al carácter extensible que se atribuye a la concepción urbanística liberal. Queda implícita, obviamente, la exigencia de una situación no liberal para la obtención y control de la limitación:

La ciudad es, ante todo, una unidad indestructible, una unidad trina en el pensamiento católico, constituida por una cristalización formal o ente mental, por el operar y desarrollo de su *genius loci* o ente espiritual y por un organismo o ente biológico (es decir, un resultado de la razón del espíritu y de la vida, igual que un edificio). En este sentido la ciudad es un elemento limitado y no un conjunto amorfo y extensible, al modo como la han sentido y la han tratado en la civilización liberal. (...) En el segundo sentido la ciudad obedece a un conjunto de normas y leyes interiores que determinan su carácter y sin cuya obediencia carece de sentido. En el tercer aspecto es un cuerpo vivo que, como el humano, se compone de diversas partes y de un funcionamiento necesario.

Pero la ciudad, aunque es limitada, no es cerrada, porque (aquí otra enunciación programática significativa) debe establecerse la continuidad entre el campo y la ciudad, que para el pensamiento liberal eran antagónicos. El antiguo lema de Cerdá, cálidamente transmitido por Cort, será uno de los elementos de la vieja doctrina urbanística tradicional que podrá ser adoptado para la construcción de una nueva concepción arcádica de la urbanización, en la que se encuentran y funden, en un futuro «mundo campero», la tradición española y las nuevas estrategias de reagrarización para las que la ciudad es una unidad especial de un sistema de colonización interior:

Al mismo tiempo que se determina su limitación, precisa establecer su no cerrazón. Como todo organismo vivo necesita de un constante intercambio con el medio ambiente. Esto es aquí muy importante. Porque precisamente este criterio es el que nos conduce a la norma de establecer una unidad, una continuidad sin rotura entre la ciudad y el campo que, hasta ahora, y en el mundo liberal cada vez más habían sido dos elementos antagónicos. No se trata de aquello de que hay que volver al campo, aunque esto, en el mundo campero que tenderá a ser cada vez más la nueva España, también es, en otro aspecto, verdad, sino de que la ciudad debe fundirse y abrazarse al campo. Deben ambos penetrarse mutuamente (el mundo natural no debe acceder a las Plazas Mayores). La ciudad limitada se deja, sin embargo, penetrar por el campo y a éste lleva aquella la urbanización. Sólo las Plazas Mayores, por un lado, las virginales selvas por otro, quedan libres de esta urbanización totalitaria; de este abrazo entre el hombre del campo y el de la ciudad, entre los que se ha ido formando

lentamente un abismo, sólo ventajas pueden derivarse. Es decir, la ciudad y el campo deben perder su discontinuidad en el aspecto y en el prospecto, gradualmente se va pasando del centro de la vida cívica, la Plaza Mayor, de cuyo aspecto todo lo que sea naturaleza debe ser proscrito, hasta los inhóspitos lugares de las cumbres montañosas donde toda la arquitectura (óiganlo los aficionados a los eminentes monumentos) es una profanación. Lo que según nuestras ideas puede mejor coincidir con el concepto de ciudad es la siguiente definición: unidad del sistema colonizador donde se desarrolla la vida social rectora y donde la vivienda es concentrada.

Y en ese sistema colonizador, cuando una unidad de este tipo alcanza su desarrollo definitivo, serán las nuevas colonias, o las ciudades satélites, las encargadas de albergar a la nueva población. Unidades limitadas a su vez, en población y en extensión, de acuerdo también con otra importante opción de la cultura urbanística previa. Pero esto, bien entendido, sólo después de que la unidad en cuestión haya llegado a su completo y definitivo desarrollo, ya que «la preferencia del hombre falangista por construir cualquier cosa que sea sobre bases tradicionales y nutrirse de ellas, nos conduce a preferir siempre que la ciudad nueva sea un desarrollo de la antigua». La opción descentralizadora se expresa así:

Insistimos: volvemos al concepto clásico de la ciudad limitada pero abierta. Cuando en ella no caben los ciudadanos —como cuando en una casa no cabe la floreciente familia— hay que irse a vivir a otra. Ya vendrán toda la serie de ciudades satélites o colonias que hagan falta porque la causa primordial del estado caótico y del mal funcionamiento, especialmente viario, de la mayoría de las ciudades obedece —más todavía que a los problemas circulatorios originados por el motor de explosión— a estos crecimientos.

A continuación hay también otras dos importantes opciones, sólo ligeramente justificadas: un elemental principio de zonificación y una también elemental formulación del tratamiento nuclear de la ciudad por «barrios parroquiales».

Finalmente aparece la importancia del *genius loci*, la fidelidad y exaltación de las bases locales y tradicionales tan del gusto y «preferencia del hombre falangista», especialmente condicionantes en casos como Salamanca, que alcanza su más alta cota expresiva en relación con la función universitaria, porque Salamanca «es una grande y hermosa y tradicional y gloriosa ciudad universitaria. Ninguna, quizá, entre las de nuestra España, tiene tan altos merecimientos y tan arraigadas posibilidades para serlo en el futuro de una ancha España Imperial».

Pero como para demostrar una cierta consciencia de la dimensión de la propuesta, comprendida entre utopía y arcaísmo, el trabajo se cierra con una desconcertante nota del más lúcido realismo, nada congruente con toda la enunciación anterior. Apunta la preocupación por la imposibilidad de oponerse a los intereses creados de la realidad previamente existente «más las intenciones y las preparaciones de una realidad preparada para el futuro por otras fuerzas». Por eso afirma:

Estos intentos serán siempre vanos y la realidad a que han tratado de volver la espalda para combatir más cómodamente acabará por asfixiarlos y hacerles desaparecer. Esta realidad, estos intereses que entran en juego son la vida misma y el querer esterilizarlos conduce inevitablemente a la propia esterilidad. Hijas de esta postura espiritual son por ejemplo, el querer transformar una ciudad de gran volumen liberal en una ciudad de aspecto y prospecto nacionalsindicalista, por ejemplo, o el coartar y dificultar la iniciativa particular hasta lo imposible, teniendo que acudir y creyéndose que puede sustituirla, a esas inimaginables hipertrofias de la iniciativa estatal.

Extraño párrafo, en el que con tanta lucidez se enuncia el problema de fondo con el que va a tropezar toda la «urbanización falangista», a medida que el credo revolucionario vaya quedando de forma progresiva alejado de la realidad y el Régimen vaya necesitando el apoyo del capital, acabando efectivamente por asfixiar aquellas propuestas y por hacer desaparecer a sus propulsores. Entre ellos, de los primeros, al propio D'Ors como urbanista.

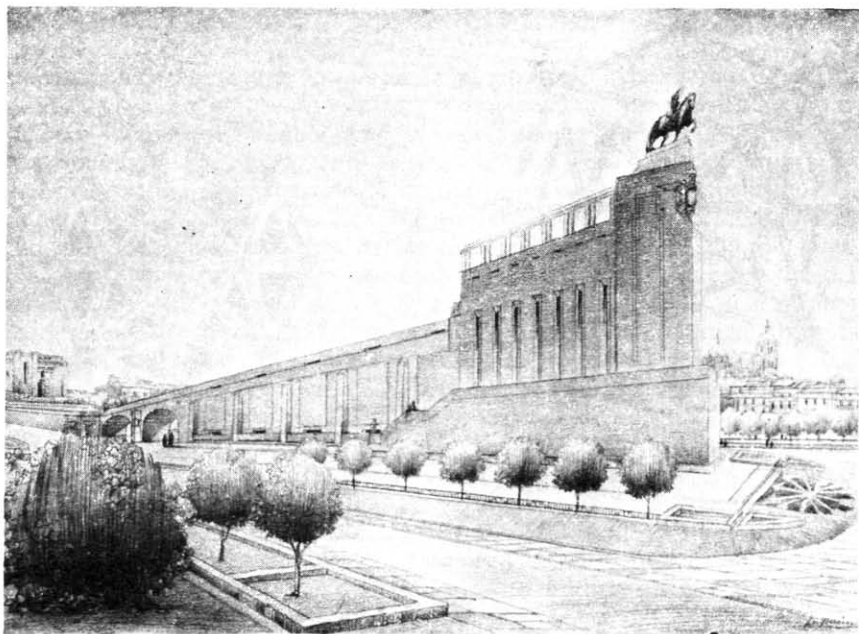
A la vista de este plan y de la explicación de su autor, algunos de los certeros rasgos caracterizadores que Fullaondo explicitó para la cultura arquitectónica de los años cuarenta, adquieren plena validez para la comprensión de lo que este documento significa en aquel momento, con todo su valor de «utopía nostálgica, arcádica y simbólica» y de «fuga hacia el pasado, como un atisbo de reacción infantil»⁴².

En cualquier caso, el documento es del máximo interés, tanto como única aproximación elaborada a una enunciación de los principios falangistas vertidos a la cultura urbanística, como por la influencia que ejercerá posteriormente en el tratamiento de otras «ciudades de arte».

Pero ahora, para terminar, y a la vista de todos los ingredientes que hemos visto intervenir en la construcción teórica de esta ciudad falangista, estamos en condiciones de constatar, como ya anticipábamos, que lejos de reflejar un intento revolucionario con aportación de elementos originales, aquella construcción resulta una recompuesta amalgama de elementos tomados de la cultura urbanística precedente, adoptados o apropiados a partir de toda una línea de elaboración conceptual preexistente, con la cual es posible descubrir la continuidad y soldadura, como herencia no confesada. Su presencia puede ser rastreada por debajo de las negaciones y condenas y más allá de algunos símbolos, imágenes y aditamentos más inequívocamente ligados a la estrategia del partido, los cuales, a pesar de su mayor aparatosidad y vistosidad, no deben distraer de las características del substrato general.

Y poco más puede decirse de la non-nata ciudad falangista. En su sustitución, el planeamiento continuará desarrollándose por su propia vía, ya anteriormente iniciada, como vamos a ver a continuación.

⁴² J. D. Fullaondo, «Asís Cabrero...», *op. cit.*



FIGS. 80 y 81.—De la colección de dibujos del plan de urbanización de Salamanca.



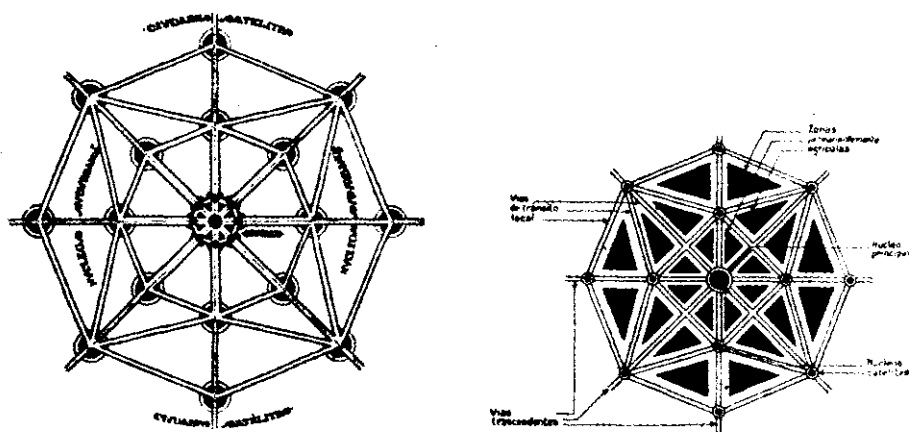


FIG. 82.—César Cort: *Nucleología. Diagramas de 1932.*

LA CIUDAD RURAL MODERNA

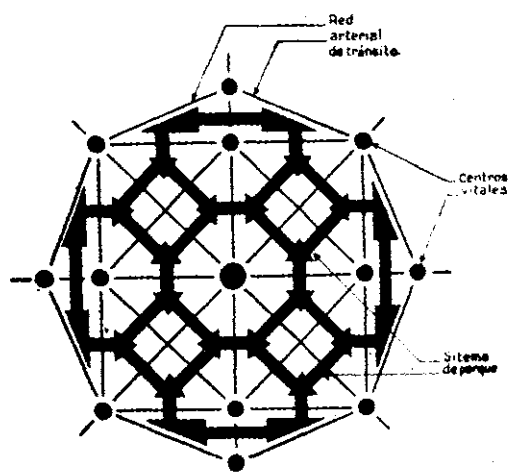


FIG. 83.—César Cort: *La ciudad rural moderna. Elaboración de 1941.*

2. Punto de partida

El punto de partida del proceso de sistematización, formalización e institucionalización del planeamiento que vamos a tratar de reconstruir está en aquellas definiciones iniciales que se producen en la inmediata posguerra, a las que ya nos hemos referido, pero sobre todo en la ambición centralista y unificadora que va a emanar de la Dirección General de Arquitectura para llegar a una construcción normativa general. Sin

embargo, ésta se va a ir desplegando a través de experiencias puntuales concretas, en un arranque episódico y fragmentado «promoviendo disposiciones legales que abrieran cauce a nuevas modalidades de los problemas concretos que la realidad plantea», para «ir estableciendo poco a poco las primeras mallas de la red que en su día pueda abarcar el Urbanismo Nacional»⁴³, como diría el indiscutible protagonista de este proceso, Pedro Bidagor, convertido por obra de las circunstancias en casi solitario inspirador erudito, artífice y gran maestro. Y esta afirmación no puede quedar minimizada por la existencia de otras figuras, que con sus aportaciones teóricas, acompañan a aquella magistratura y la ayudan a proporcionar la cobertura doctrinal, con la que las poderosas fuerzas conservadoras y tradicionalistas habrían de revestir el proceso. Se produce así la continuidad con algunos elementos asimilables de la cultura urbanística anterior a la guerra y la gradual eliminación de algunos fermentos radicales que provenían del sector falangista. Así es como hay que ver las contribuciones de César Cort y de Gabriel Alomar, enlazando y actualizando, con nuevas asimilaciones del ámbito internacional, la componente «culturalista» (en el sentido de la expresión según Françoise Choay) de aquella cultura, con la exaltación del tradicionalismo y casticismo historicista que las circunstancias exigían.

Episodios singulares de ese proceso de formalización, producidos por demandas circunstanciales de atención, pero aprovechados como pasos en la construcción de una estrategia, van a ser los planes de Madrid, Bilbao y Valencia, apoyados en leyes especiales, que se hacían necesarias ante la insuficiencia del exiguo y pobre arsenal jurídico existente, para dar cabida a formas de planeamiento y de gestión que empiezan a ser nuevas, con la incorporación de la configuración jerarquizada de los diversos niveles del planeamiento deshomogeneizado. Una serie de planes de tono menor ayudarán en esa sistematización, mientras que, a modo de ejercicio, se intentará abordar la planificación territorial en el caso concreto de Guipúzcoa y se enunciarán las primeras ideas sobre el Plan Nacional de Urbanismo.

Al final de la década, y con cierto bagaje de realizaciones en el camino, se asistirá a una notable revisión de actividades y a cierto cambio en el clima de la política cultural, que marcarán la casi definitiva liquidación real (no verbal) de la exaltación nacionalsindicalista como única orientación posible en toda tarea nacional, incluida la reconstrucción arquitectónica y la construcción de «la Ciudad Falangista». Por último, todavía en los años cuarenta, la creación de la Jefatura Nacional de Urbanismo coronará la organización incipiente del aparato administrativo. La disparidad entre los ambiciosos objetivos que se le declararán como competencias y su real capacidad de acción marcarán a su vez la disparidad existente entre

⁴³ «Plan Nacional de Urbanismo». Ponencia de la Dirección General de Arquitectura en la V Asamblea Nacional de Arquitectos, en *Revista Nacional de Arquitectura*, núm. 90, Madrid, 1949.

la concepción teórica del papel del planeamiento, que se va abriendo camino en el círculo minoritario que lo impulsa, y su escasa repercusión en las prioridades políticas.

Recorramos con detenimiento este camino a lo largo de los años cuarenta.

2.1. *Bidagor al frente del urbanismo nacional*

La Dirección General de Arquitectura, a cuya creación ya me he referido, fue organizada en varias secciones: Edificios, Urbanismo, Investigación y Normas. Como jefe de la sección de Urbanismo se nombró desde el primer momento a Pedro Bidagor, que desempeñó el cargo desde 1939 hasta 1949, fecha en que se creó la Jefatura Nacional de Urbanismo, adscrita a la Dirección General de Arquitectura, y entonces pasó a ser jefe nacional. Desde entonces hasta la crisis de Gobierno de 1969, habían de pasar veinte años más, en los cuales Bidagor seguiría al frente del Urbanismo Nacional. (En 1957, al crearse el Ministerio de la Vivienda, sería nombrado Director General de Urbanismo.) Son, pues, treinta años de total continuidad en un puesto clave, que obligan a personalizar un tanto la historia del urbanismo español de este período en una forma que no es frecuente en tareas semejantes.

Nacido en San Sebastián en 1906, Pedro Bidagor tenía treinta y dos años al acabar la guerra civil. Había hecho sus estudios en la Escuela de Arquitectura de Madrid, perteneciendo a la Asociación de Estudiantes Católicos, y se había graduado en 1931, comenzando a trabajar con Fernández Balbuena, Ulargui y Czekelius y con Zuazo. También había realizado alguna colaboración con Prieto Moreno, como el estudio sobre el barrio de El Albaicín, de Granada, que había sido publicado por la revista *Arquitectura*⁴⁴.

Al empezar la guerra fue detenido en Madrid y estuvo encarcelado. Después, ya en 1937, se acoge a la protección brindada por la CNT y, con un grupo de compañeros en situación análoga, empieza a estudiar ideas para la ordenación de Madrid, con el carácter de seminario semi-clandestino, al que ya aludí, en el cual llevaba, según cuentan algunos particulares, la dirección y la voz cantante, con beneplácito general. Para estos mismos compañeros resulta completamente lógico y natural que, al acabar la guerra, y hacerse cargo Muguruza de la organización oficial de las tareas de la profesión, confiase en aquel hombre al que se le reconocía autoridad y preparación⁴⁵.

⁴⁴ Francisco Prieto Moreno / Pedro Bidagor, «El barrio del Albaicín de Granada», en *Arquitectura*, Madrid, febrero-marzo 1933.

⁴⁵ Según relatos directos, en conversación privada con Carlos de Miguel y Rodolfo García Pablos, así como con el propio Bidagor.

Así es como a partir de 1939 su actividad fundamental va a quedar crecientemente enmarcada en la nueva Administración y esta actividad, como veremos, va a ir contribuyendo de forma decisiva en la configuración de todo el proceso de maduración, definición, institucionalización y desarrollo del urbanismo en el país. Desde 1948 hasta 1956 contó para ello con la ayuda de una publicación que dirigió y controló muy personalmente, como vehículo de difusión de ideas. Numerosos artículos sin firma, aparecidos en esta publicación, salieron de su pluma. Se trata del Boletín Informativo llamado *Gran Madrid*.

Esta identificación personal, en otros muchos campos de actividad humana, permitiría referir determinados aspectos de una obra a los rasgos de una personalidad, según práctica usual en cierto tipo de relato biográfico, o incluso en alguna modalidad crítica. En el terreno del urbanismo, sin duda, es mucho más dudosa la posibilidad de tal referencia estando la materia mucho más mediatizada por situaciones generales y sometida con más fuerza a condiciones que escapan a controles personales. No obstante, no creo excesivo sostener que, en este caso, y dados los mismos condicionantes generales, la configuración del proceso de nuestro urbanismo hubiese sido otra, sin la sostenida presencia de esta personalidad flemática y tenaz, minuciosa y fría, paciente y cautelosa, realista y flexible, que inevitablemente aparecerá de modo constante a lo largo de esta historia. Dotado de una gran voluntad y capacidad de trabajo, de visión sintética y de resistencia física, desarrolló su labor dentro de unas coordenadas generales de prudente empirismo, desconfiando por principio de aventuras teóricas y de innovaciones no contrastadas. Poco imaginativo y bastante dubitativo, siempre prefirió ir sobre seguro y evitar riesgos. Aunque asimilaba con lentitud la evolución contemporánea del panorama cultural-urbanístico, despreciaba «estar a la última» y no sintonizó nunca con la vanguardia profesional, que siempre le acusó de visión prosaica y alicorta desde las actitudes polémicas de cada momento, mucho más arquitectónicas que urbanísticas y, por lo general forzoso es reconocerlo, desconocedoras de los frenos políticos y de las limitaciones administrativas con que él tenía que contar. Esto, a su vez, explica también el recelo y la desconfianza que siempre mantuvo hacia cierto tipo de personalidades más imaginativas y su incapacidad o falta de voluntad para crear un verdadero equipo con continuidad de colaboradores valiosos.

Aparte de la tarea cotidiana del informe de expedientes urbanísticos corrientes, que antes de ser remitidos a la Comisión Central de Sanidad Local se sometía a la Dirección General de Arquitectura, y dentro de ella a la Sección de Urbanismo, Bidagor tuvo pronto la oportunidad de dirigir un trabajo realmente singular y trascendente en el cual, sin duda, había pensado mucho desde su colaboración con Zuazo. En efecto, como director de la Oficina Técnica encargada de la redacción del Plan de Madrid pudo empezar a desarrollar realmente todas aquellas ideas sobre las que, según hemos visto, había meditado también durante la guerra. El plan

estaba acabado, según parece, en 1941, aunque la aprobación no llegase hasta 1946, fecha en que se creó la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus Alrededores, y Bidagor fue nombrado director técnico de la misma.

Comentando este plan, muchos años después de su elaboración, Bidagor destaca como una de sus características y como uno de sus aciertos principales «la proyección de unidades urbanas cerradas, rodeadas de espacios libres frente al crecimiento en mancha de aceite»⁴⁶. Es la misma composición nuclear defendida en el plan de Salamanca, cuyo autor, Víctor D'Ors, nos pone sobre la pista del común origen posible: el magisterio de César Cort en la escuela de Arquitectura de Madrid, magisterio que, por otra parte, al contrario que D'Ors, Bidagor no reconoció explícitamente nunca. En las mismas fechas en que Bidagor trabajaba en el plan de Madrid, D'Ors escribía: «Traslademos para ello el problema al plano de las teorías que venimos sosteniendo desde hace siete u ocho años y que ahora empiezan a ser realidad en los grupos urbanizadores operantes, sin ir más lejos en el grupo que dirige la urbanización de Madrid, muchas de las cuales tienen su origen en las enseñanzas del profesor Cort»⁴⁷.

Aunque después nos ocupemos detenidamente de este plan y veamos su enfoque con los antecedentes teóricos que pueden encontrarse, dejaremos apuntado aquí el hecho de que, inmediatamente terminada la guerra, había habido otro intento. En efecto, el primer alcalde de Madrid en el nuevo régimen, Alberto Alcocer, encargó un plan de la capital al ingeniero José Paz Maroto, quien cumplió rápidamente el encargo con una propuesta caracterizada por su elemental pragmatismo, sin aliento cultural⁴⁸.

2.2. La aportación teórica de César Cort

El arquitecto levantino César Cort, que en 1928 había realizado el plan de extensión de Murcia, desempeñaba la cátedra de Urbanología en la Escuela de Arquitectura de Madrid. Durante la guerra había realizado el Plan de Ensanche y Reforma interior de Valladolid, en perfecta continuidad con el tipo de planes anteriores y sin que pueda señalarse en él ninguna aportación conceptual nueva. En 1941 publica *Campos urbanizados y ciudades rurizadas*, editado por esa curiosa Federación de Urbanismo y de la Vivienda de la Hispanidad, que él animaba.

Este libro tenía un antecedente, como ya hemos visto, *Murcia, un ejemplo sencillo de trazado urbano*, compendio de la forma de realizar

⁴⁶ Pedro Bidagor, «Situación general...», *op. cit.*

⁴⁷ Víctor D'Ors, «Sobre el plan de urbanización de Salamanca», *op. cit.*

⁴⁸ Alberto Alcocer, «Plan General de Ordenación, reconstrucción y extensión de Madrid», Madrid, 1939.

un plan de ensanche y reforma interior y su sustento teórico. En él había adelantado ya el autor su conocimiento y manejo de la organización celular del tejido urbano en términos que conviene recordar ahora, tanto como antecedentes directos de lo que ahora va a presentar en su nueva obra, como también a modo de corroboración de la continuidad en vigencia de unas ciertas formulaciones, antes y después de la guerra civil:

La aldea, en Urbanología, es lo que la célula al cuerpo vivo, y bien sabido es que la estructura monocelular se halla solamente en determinados seres que ocupan el pie de la escala del reino orgánico. Una gran población no puede estar constituida por una sola célula, si no quiere verse expuesta a las contrariedades que surgen por la desproporción de las exigencias de la vida y sus medios orgánicos ... Una población no será más capaz que una aldea porque tenga anchura mayor en sus calles y espacio mayor en sus plazas. Una población grande requiere, como un organismo superior, la agrupación estudiada de numerosas aldeas. El alojamiento de varias familias constituye la aldea y la agrupación de aldeas da lugar a la ciudad. Prescindir en el trazado de este principio, es exponer a las gentes a que vivan en un ambiente absolutamente apartado de las comunidades y conveniencias que justifican la vida social⁴⁹.

Lo que aparece aquí es la formulación elemental de esa descomposición nuclear de la ciudad, tesis que, con base en el concepto de unidad vecinal, y con todas las matizaciones y enriquecimientos que le proporciona la amplia elaboración teórica universal, pasará a ser aquella pieza clave del planeamiento posterior. Su temprano conocimiento por Cort debía venir a través de la definición en las primeras enunciaciones americanas (Perry y Stein) aludidas por Stübben en el prólogo del propio libro de Cort.

El nuevo libro, *Campos urbanizados, ciudades rurizadas*, contiene una abigarrada mezcolanza de temas difícilmente compaginables, que da idea de la inmadurez en que se desenvolvió la comprensión del fenómeno urbano y la falta de sistematización de los conocimientos y de la metodología a aplicar al planeamiento. Desde consideraciones filosóficas, hasta la descripción de sistemas y aparatos para evacuación de aguas residuales, pasando por la historia del urbanismo. Pero dejando la crítica fácil, conviene tomarlo como un testimonio más, ya que es el primer libro de urbanismo de la posguerra y contiene el compendio de las mezcladas ideas que Cort debía difundir en la Escuela de Arquitectura de Madrid antes de la guerra, con visible entronque en la cultura anglosajona.

Sin que en realidad pueda encontrarse en este libro ninguna alusión o enlace con la teoría de la urbanización falangista, intentada como vimos por un discípulo de Cort, Víctor D'Ors, sí se encuentra, en cambio, desde el primer momento, la resonancia de las tendencias conservadoras y casticistas que, como veíamos, ocuparon pronto el lugar de aquella posible ciudad falangista.

⁴⁹ César Cort, *Murcia, un ejemplo sencillo de trazado urbano*, Madrid, 1932.

Así, desde el principio, aparece el tono ruralista de la concepción urbanística de Cort, que desembocará en la propuesta denominada «La ciudad rural moderna».

Cuando la vida rural ofrezca mayores alicientes que la urbana, las gentes no buscarán las ciudades. Nada de provecho puede faltarle al que viva en el campo, que pueda encontrarse en la ciudad. Y entonces, la vida rural será más apetecible que la de las poblaciones⁵⁰.

Es necesario acudir con urgencia a mejorar la situación de los obreros del campo, si no se quiere contribuir a despoblar las aldeas, con la ruina consiguiente de la agricultura y de la ganadería que son las fuentes principales de la riqueza nacional⁵¹.

La idea de fijar la extensión de las agrupaciones urbanas es la primera que gana el ánimo de quienes, seria y objetivamente, han profundizado en el estudio de las ciudades, pero surge en seguida la duda sobre la manera de practicarla, porque existe una fuerza expansiva natural⁵².

Habrà, por lo tanto, un núcleo urbano fundamental, representado por el primitivo casco de la ciudad y una serie de núcleos secundarios o satélites que debidamente relacionados entre sí y con el principal, constituirán la urbe moderna (...) Cada núcleo tendrá fijada su extensión límite, quedará rodeado de terrenos que permanentemente han de dedicarse a la agricultura y que pueden destinarse a parques públicos en las zonas de contacto con las edificaciones. Las zonas agrícolas se comunicarán ampliamente entre ellas, porque las que afectan y limitan un núcleo satélite han de quedar en contacto con las que rodean a los demás. Y en cuanto a las vías de comunicación, pueden bordearse de edificios a ambos lados, de manera que la gran urbe con extensión ilimitada, producirá a quienes circulen por las calles la misma sensación interna que se obtiene en las grandes ciudades presentes, donde existen esas vías arteriales amplias y dilatadas, que dejan en el ánimo de las gentes una impresión perdurable de majestad y de grandeza⁵³.

Esta disposición de las grandes ciudades y de los núcleos urbanos que las integran, permite introducir el campo en la ciudad, con numerosas ventajas para los vecinos, que no sólo afectan a la mayor pureza del aire que invade los lugares habitados y al más cómodo disfrute de la naturaleza, sino actividades de gran trascendencia para el abastecimiento de la ciudad y para la recogida, alejamiento y destrucción de los residuos urbanos de toda índole. Y, al propio tiempo, una gran masa de población rural, la ocupada en estas zonas agrícolas, queda encuadrada entre núcleos urbanos, gozando de la mayoría de los beneficios de la ciudad (...) La existencia de terrenos dedicados a explotaciones agropecuarias, en contacto con los centros densamente poblados, procura a los productos de la agricultura y de la ganadería un mercado remunerador y a la vez ofrece a los vecinos de las agrupaciones urbanas la oportunidad de obtener a precios reducidos verduras y frutas recién cogidas, leche acabada de ordeñar, huevos frescos y todo cuanto se coseche en el campo⁵⁴.

Así pues, vemos que en la propuesta de Cort hay un curioso intento de fusión del modelo teórico howardiano, elementalmente formulado, y de

⁵⁰ César Cort, *Campos urbanizados y ciudades rurizadas*, Madrid, 1941 (p. 37).

⁵¹ Idem (p. 36).

⁵² Idem (p. 244).

⁵³ Idem (p. 245).

⁵⁴ Idem (p. 248).

la concepción descentralizadora y ruralizante, tan congruente con los postulados políticos del período autárquico, con la presencia de los grandes ejes urbanos, y ciertas concesiones a un triunfalismo de regusto fascista.

Pero aparte de esta concepción básica, con este increíble ruralismo idílico, Cort da también unas ideas más concretas de organización y vuelve a aparecer la «unidad urbana elemental», constituida por un conjunto de edificios públicos agrupados alrededor de una plaza. De él parten radialmente las «vías arteriales que relacionan los lugares de trabajo con los de vivienda», penetran en los campos y relacionan la «célula urbana» con «la red general de caminos que encauzan y difunden el tránsito general de la nación». El modelo de esta unidad elemental, explícitamente reconocido e invocado, es la aldea rural.

Pero «como una ciudad no es una aldea amplificada», la estructura elemental de la «célula urbana» no puede servir por sí misma. Por eso, «un grupo de viviendas es el fundamento de la “célula urbana” y varias “células urbanas” integran la ciudad», ya que ésta «no puede conformarse con la estructura monocelular propia de los organismos inferiores: ha de disponer de un número proporcionado de células convenientemente enlazadas entre sí, y con la red de comunicaciones generales». La «estructura urbana» se completa con un «sistema aireatorio» de parques distribuidos por la ciudad y «exentos de la servidumbre del tránsito rodado» que, al decir de Cort, es lo que se conoce técnicamente con el nombre de «vías-parque». Así, en definitiva, la red de vías arteriales que relaciona los diversos centros vitales y el sistema aireatorio, acoplado al esqueleto viario, son el fundamento de las ciudades modernas.

Creo que aquí están recogidas las ideas que más pueden interesar a nuestro propósito y que ilustran bien el carácter de ese substrato ideológico que, como vimos ya en el capítulo anterior, va a condicionar el desarrollo de todo el urbanismo posterior durante mucho tiempo. En este libro, cuya mitad al menos está dedicada a los problemas de saneamiento y otros servicios municipales, puede encontrarse también una primera formulación teórica explícita del urbanismo español de posguerra. La misma pobreza y elementalidad son significativas si se comparan, por ejemplo, con los intentos de justificación racional que estaba iniciando en esas mismas fechas el urbanismo británico, o el propio Gastón Bardet, para descubrir, a través de los «escalones urbanos», la existencia real de las «comunidades urbanas» para convertirlas en base del planeamiento. Con todo, por lo que revela, nos sirve para ir formando la visión del clima cultural en que está germinando la institucionalización de nuestro urbanismo. No olvidemos que durante varios años va a ser éste un libro solitario. Por otra parte es indudable que, como señalaba Víctor D'Ors, son las mismas ideas que alentaban en gran medida el desarrollo del plan de Madrid. Para comprobarlo basta con examinar la documentación de este

plan y otros documentos explicativos que contribuyen a aclarar el planeamiento y la intención del mismo.

2.3. *El Plan General de Ordenación de Madrid: modelo, base conceptual y fundamentos ideológicos*

La situación cronológica de este plan y su carácter excepcional por tratarse de la capital contribuyeron a que en su momento apareciese cargado de importantes connotaciones políticas y a que durante muchos años se le haya querido ver como la representación y el símbolo de una determinada concepción de la ciudad: la que lógicamente debería corresponder a la «teoría de la urbanización falangista», a la «ciudad del Movimiento» y a la «Capital del Imperio», según podría derivarse de tantas enfáticas proclamas y de tantas contemporáneas declaraciones de principios. Es esta interpretación la que ha seguido conviniendo a algunas lecturas apresuradas y superficiales, incapaces de moverse sin cómodas correspondencias biunívocas y esquemas apriorísticos y de acertar relaciones más complejas y tal vez algo decepcionantes.

Pienso que un estudio más detenido y menos interesado en encontrar rápidas explicaciones muestra la evidencia de la escasa aportación de elementos conceptuales realmente importantes y significativos que traduzcan la construcción de un nuevo modelo de ciudad ajustado a la concepción política victoriosa, lo que resulta un tanto contradictorio con el tono y la intención de todas aquellas declaraciones que precedieron al propio plan y lo acompañaron durante muchos años. Por el contrario, lo que aparece más decisivamente, como podremos constatar, es la continuidad de la línea de elaboración ya iniciada antes de la guerra, por debajo de algunos elementos, imágenes y escenografías inequívocamente ligados a la ideología triunfante y a la estrategia del partido único, que no deben engañar respecto al substrato básico a la hora de analizar los fundamentos del plan. Lo más que puede decirse es que a esos fundamentos se añadían, casi como piezas postizas, unos aditamentos de fuerte valor figurativo, a modo de envoltura, que pudiesen satisfacer la demanda política de valor simbólico y emblemático.

Por eso, como hemos visto anteriormente, desde el primer momento empieza la búsqueda (con evidente pobreza de soluciones) de propuestas concretas de organizaciones formales adecuadas para escenografiar las «recepciones espectaculares y extraordinarias» que requerían un «sistema de vías de recepción o triunfales, articulado con los campos de grandes asambleas y concentraciones militares», o para expresar la función rectora y unificadora de la totalidad nacional a través de «representaciones simbólicas de la Religión, la Cultura, y el Partido Nacional», sacando ventajas de la configuración del terreno para formar grupos arquitectónicos de fachada, zonas representativas, ejes triunfales y explanadas para concentraciones multitudinarias. Pero aparte de estas declaraciones, las elabo-

raciones reales no fueron demasiado lejos, ni siquiera por lo que se refiere a esa denotación del carácter «imperial» a través de lo que podría haber sido una incorporación decidida del repertorio formal explicitado ya en los planteamientos en marcha de la Roma de Mussolini o el Berlín de Hitler.

Sin embargo, algunas de estas ideas fueron incorporadas al llamado «Plan General de Urbanización de Madrid». Así ocurrió, por ejemplo, con

GENERAL DE ORDENACIÓN EXTENSIÓN DE MADRID

D. JOSE PAZ MAROTO

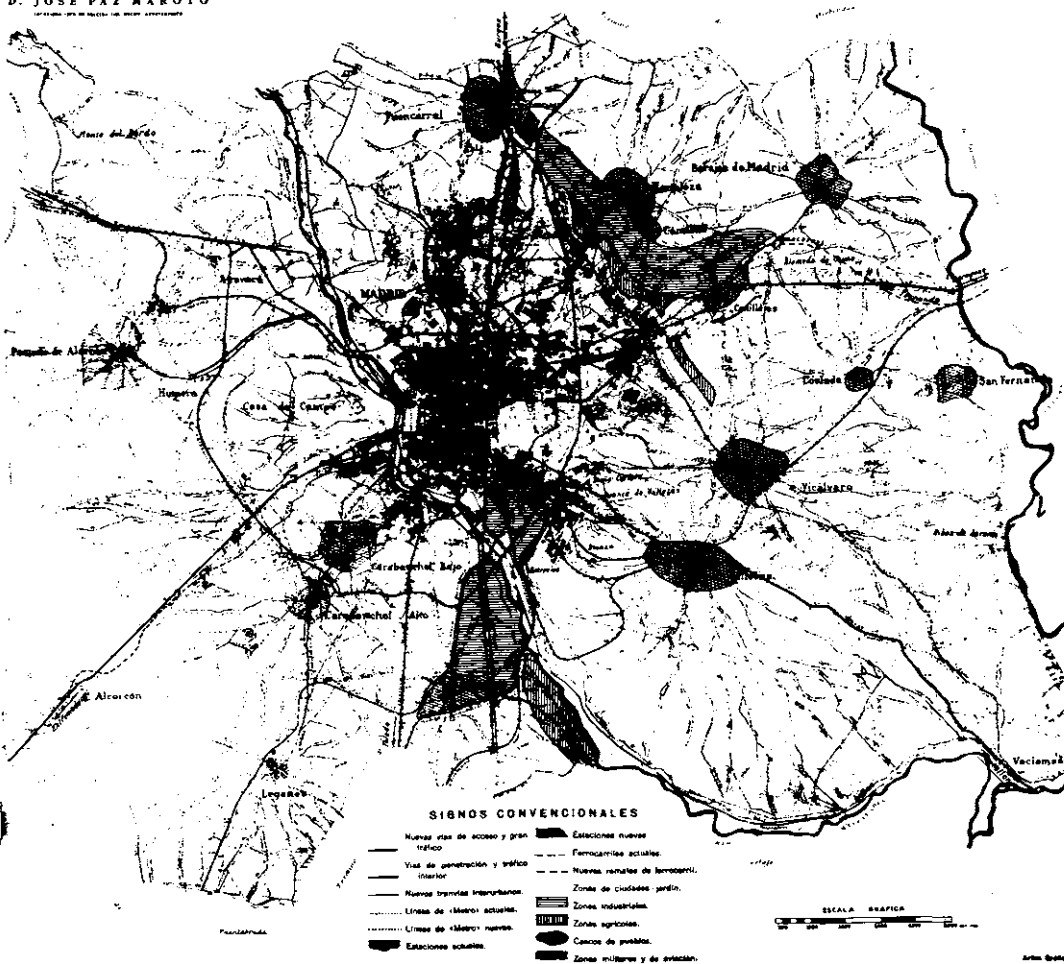


FIG. 84.—Plan General de Ordenación y Extensión de Madrid. Paz Maroto. 1939.

la famosa «fachada al Manzanares», compuesta por la Catedral, el Palacio Real y el nuevo edificio de Falange, a construir en la elevación del Cuartel de la Montaña. Pero pienso que, como decía, estos elementos actúan dentro del plan como superposiciones decorativas capaces de garantizar una operación de presentación adaptada, y que, en realidad, la base del plan se sitúa al margen de estas incidencias coyunturales porque en realidad era anterior a ellas. No obstante, dejemos constancia de esta faceta que res-

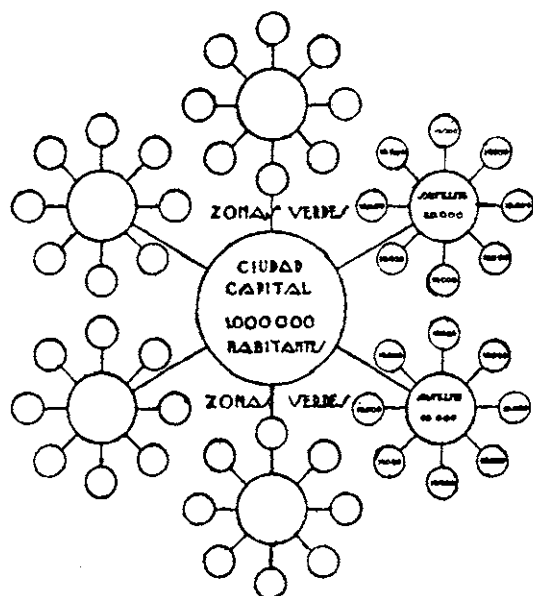


FIG. 85.—Pedro Muguruza. Ilustración a una conferencia de 1945 sobre «el futuro de Madrid».

pondría a esas influencias circunstanciales condicionantes y a aquellas expectativas de «capital imperial» que habían llegado a trascender incluso a una demanda aireada desde ciertos artículos de prensa en términos de contraposición entre «el Madrid organillero, ocioso y parásito» de antaño, con el «actual», que aparece ahora «forjando en fábricas y oficinas, tiendas y andamios, talleres y laboratorios» ... «la nueva urbe de industrias madrileñas, puestas al día con los últimos adelantos» ... «consciente y solvente y dando de lado a la figurería capciosa, atento cada día más a producir, marcando por la seriedad de su conducta los caminos del Gran Madrid soñado» ... «una urbe con señorío y poderío, al modo de la Ciudad Anti-



FIG. 86.—Plan general de urbanización de Madrid (1941) aprobado en 1946, por ley especial. Una meditada reelaboración de antecedentes.

Hacia el gran Madrid

Dice el arquitecto señor Bldagor:
«En el año 2.000, la ciudad tendrá
TRES MILLONES DE HABITANTES»



EL ILUSTRE
ARQUITECTO
DON PEDRO
BLDAGOR, DURAN,
TE SU CONFE-
RENCIA.

Numerosa y selecta concurren-
cia llena la magnífica y lujosa
Aula Magna del mencionado or-
ganismo. Preside el director ge-

Continúa
ayer el intere-
sante ciclo de
conferencias
organizado por
el Instituto de
Estudios de Ad-
ministración
Local para dar
mayor realce a
los problemas
relacionados
con el futuro
de Madrid. Inter-
resa, apasiona
el tema por-
que Madrid, a
semejanza de
las grandes ca-
pitales, está
dispuesto a ob-
tener el tono y
rango de bri-
llante ciudad
que por todos
conceptos me-
rece.

ca el concurso de anteproyectos
del año 1929. Dos años después
la Técnica Municipal presenta
un proyecto referente a la pro-
longación de la Castellana. Más
tarde, los enlaces ferroviarios,
planes de accesos y estudio del
extrarradio desarticulan el plan
municipalista. Por último, el año
1936... Después de nuestra glorio-
sa lucha se realizan diversos es-
fuerzos para continuar esta intere-
sante labor. Al igual que en
1825 y en 1857, la ciencia urba-
nística se encuentra hoy con
una etapa fundamental en un
Madrid de más de 1.250.000 ha-
bitantes.

¿Problemas que interesa estu-
diar? Los siguientes: Tráfico, ac-
cesos, falta de viviendas y de so-
lares, valor del suelo, escasez de
plazas y de jardines, viviendas
insanas, suburbios, 'incompleta
dotación de servicios a los leja-
nos sectores, anarquía en la
construcción y tono general de
«pueblo» que todavía tiene Ma-
drid.

Todos estos problemas, conse-
cuencia de un desorden general,

y Atocha y el barrio de Sala-
manca, sin olvidar la zona de
más porvenir de la prolongación
de la avenida del Generalísimo.
Hay que construir barriadas de
viviendas ordenadas, así como
numerosas vías y «espacios li-
bres», teniendo como tipo de mi-
ra el moderno barrio de Sala-
manca.

Hoy día el tipo medio de cre-
cimiento de las ciudades españolas
por decena de años alcanza
un 20 por 100. Ello quiere decir
que Madrid, en el año 2000, rebasa
la cifra de tres millones de
habitantes. Por ello hay que elabo-
rar un plan de ordenación
amplio y elástico, con miras pa-
ra el Madrid de dentro de cin-
cuenta años, en el que debe ocu-
rrirse la ciudad con un anillo
verde, y crearse después em-
pías barriadas, dotadas de los
necesarios espacios verdes. La
topografía de este Madrid pue-
de ser marcada por el Manzan-
nares.

A continuación son proyecta-
das en la pantalla de la sala di-
versos e interesantes esquemas

FIG. 87.—*Diario Informaciones de Madrid*. 18 de febrero de 1944.

gua en las páginas de Fustel de Coulanges o de la Roma Nueva, en las
vías, acueductos y termas refundidas por Mussolini»⁵⁵.

En su organización general, el plan, que se extendía sobre 29 muni-
cipios y preveía un total de cuatro millones de habitantes, desarrolla con
mayor profundidad y extensión las ideas que habían sido avanzadas en el
concurso de 1929 por el proyecto de Zuazo y Jansen y responde, como
ya vimos, al modelo teórico del núcleo central limitado y cerrado y la
corona periférica de unidades autónomas separadas entre sí y del núcleo
central por anillos y cuñas verdes.

En el núcleo central se asentarían, de acuerdo con la estrategia ideada,
hasta un millón ochocientos mil habitantes, ocupando un ensanche des-

⁵⁵ Cristóbal de Castro, «El Gran Madrid», en ABC, Madrid, 29 de abril de 1943.

Los suburbios de Madrid serán núcleos urbanos modernos

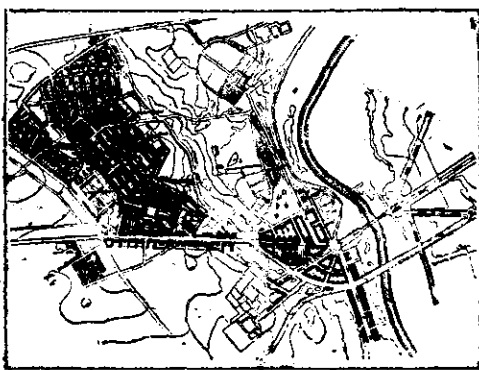
LOS PROYECTOS DE REFORMA TOTAL SE REALIZARAN CON RAPIDEZ

EXTINCION TOTAL DE LAS ACTUALES VIVIENDAS Y NACIMIENTO DE BARRIADAS MODELO

La labor encomendada a la Junta de Reconstrucción de Madrid puede concretarse en tres puntos fundamentales: previsión de las medidas convenientes para utilizar las destrucciones en las posibles reformas de mejora urbana, reconstrucción de las zonas destruidas por la guerra y redacción del anteproyecto para la ordenación general de la ciudad. De estos tres puntos el primero ha ido practicado mediante la promulgación de unas restricciones provisionales que, dividiendo la capital en zonas, aplican a cada una medidas orientadas a facilitar reformas varias y, mediante el contacto constante con el público, resolver, individualmente, multitud de casos particulares.

Los puntos segundo y tercero son de más importancia, ya que, por un lado, el segundo plantea el agudísimo problema de las familias sin hogar, y el último las tareas que se imponen al desarrollo normal de la reconstrucción por las restricciones provisionales. Mas urgente es, naturalmente, el problema de la vivienda por su carácter primario. Debido a esta gradación, el trabajo inicial de la Junta de Reconstrucción de Madrid se ha dedicado a redactar los proyectos de ordenación de las zonas destruidas y a preparar la información de la ciudad necesaria para el anteproyecto general.

fantasía. El problema de los suburbios, la resolución práctica y eficaz del conflicto urbano del cinturón de Madrid, la solución definitiva del complejo problema de las zonas miserables que circundan nuestra ciudad, es inaplazable, es primario. Por dos motivos: el primero, ya queda apuntado, es de armonía, de estética, de necesidad urbanística, y el segundo, es esencial. A las gentes sin viviendas hay que proporcionarles hogares; pero hay que proporcionarles hogares en las mínimas condiciones de salubridad, al menos, que exige la higiene moderna. Basten ya las covachas y los tugurios infectos, basten ya aquellos modestos hogares, que no eran sino miserables viviendas que un propietario ruin explotaba vilmente, aprovechando el abandono social de unas masas obreras pobres, sin apoyo y sin protección oficial. Aquel período desapareció ya, por fortuna, y el nuevo Estado, que surgió de la guerra, no es un organismo de ensueño que sólo se preocupa de fantasías idealistas, abandonando todos los recursos materiales. Junto al idealismo nacional de una espíritu de recuperación está el pragmatismo real de un Estado que vive las horas de la vida y no se halla al margen de la sociedad. Los suburbios, el problema de los desheredados, de los que viven entre harapos y bajo escombros, de



Plano general de la ordenación urbana proyectada en los barrios de la salida del Puente de Toledo, calle del General Ricardos y núcleo de las Pavas y del Tercio, en término de Carabanchel Alto. Tienden estos trabajos a la supresión de las antiguas viviendas y callejuelas, falta de todo sentido urbanístico. Se construye, como se ve en el plano, un puente suplementario paralelo al de Toledo y que desplaza la

FIG. 88.—*Diario Pueblo de Madrid*, 6 de julio de 1943.

piezado celularmente en «unidades de barrio» relativamente autosuficientes. A este núcleo se le conferían las funciones de capitalidad que habían de quedar claramente acusadas por atributos morfológicos bien definidos. El resto, hasta los cuatro millones de habitantes, debería distribuirse externamente en forma de núcleos satélites, que el plan llama «poblados», en discontinuidad con el centro y separados con claridad de éste. A esto se añade la localización, polarizada al sur, de las zonas industriales y el deseo de tratar el cuerpo urbano central, hasta donde era posible, troceado en unidades discontinuas articuladas, separadas por espacios libres, de acuerdo con la teoría general al uso, que recibiría su definitiva formulación conceptual en la sugestiva exposición de la «desconcentración orgánica» de Eliel Saarinen.

Entre los documentos explicativos del plan a que ya hemos aludido, podríamos referirnos, en primer lugar, a la conferencia que pronunció

Bidagor en el Instituto de Estudios de Administración Local, en 1944, en la que se desarrolla una exposición justificativa de la forma en que se ha concebido el plan, considerando que los problemas fundamentales que debía resolver eran los de la capitalidad, los del centro de comunicaciones, los del centro industrial, los del centro comercial, turístico y cultural y el de la entidad demográfica alcanzada y previsible. La previsión era de 2.500.000 habitantes en 1980 y de 3.000.000 antes de fin de siglo. La conferencia, que tuvo amplia difusión en la prensa, se publicó acompañada de gráficos que permiten reconocer el modelo, que por otra parte queda brevemente descrito así:

Una vez cubiertas la superficie urbanizada actual y su expansión en el extrarradio vecino, procede cerrar la ciudad con un anillo verde y continuar el crecimiento futuro con nuevos polígonos envueltos por espacios verdes dotados en gran proporción de vida propia autónoma (...) Alrededor de este anillo se definen una serie de puntos altos a lo largo de las divisorias, desde la Ciudad Lineal hasta el Cerro Palomeras en Vallecas, desde el Basurero, en Usera, hasta la Casa de Campo, y desde Fuencarral hasta Peña Grande, constituyendo el emplazamiento ideal de los poblados y núcleos suburbanos. Esa cintura queda rodeada del ferrocarril de circunvalación de norte a sur, por el sector oriental, creando posibilidades de trabajo y vida, y debe envolverse por un nuevo anillo verde y nuevas comunicaciones de circunvalación ⁵⁶.

Mas para la mejor comprensión de la concepción del plan, de su alcance e intención, es preferible recurrir a otro trabajo muy estimable que fue precisamente preparado para contribuir al entendimiento del mismo, y aunque hayan pasado más de diez años entre la fecha de redacción del plan y la aparición del documento a que me refiero, no parece que este período haya contribuido a desvirtuar las ideas que presidieron aquel planeamiento, sino más bien, por el contrario, a decantarlas y a sistematizarlas, pues mientras tanto habían aparecido en el mundo varios planes importantes basados en principios semejantes y se había escrito mucho sobre la organización de la ciudad, sin que por otra parte fuera aún muy visible el deterioro del modelo ante el real crecimiento de Madrid.

Se trata del amplio trabajo que, sin firma, pero atribuible con toda seguridad a Bidagor, se publicó con abundante acompañamiento gráfico en *Gran Madrid*, en 1953.

Volvemos a encontrar así, en esta nueva fecha, algunas de las mismas ideas que hicieron temprana aparición en aquella conferencia de Bidagor de 1939, a la que nos referimos anteriormente, ya que ahora se ofrece también un encuadre doctrinal antes de abordar la descripción del plan. Esto nos permite adelantar que dichas ideas, como hemos de ver en el

⁵⁶ Pedro Bidagor, «La organización de Madrid. Estructura urbana. Zonificación», Conferencia en el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1941, en *El Futuro Madrid*, Madrid, 1945.

capítulo siguiente, seguirán vigentes y no superadas en la rectoría del urbanismo de la España de los años cincuenta. Pero ahora lo que nos interesa más son los aspectos descriptivos de lo proyectado en 1942, que introduzcan sobre ello el mínimo de visión de 1953. Tomemos algunos pasajes de dicho texto.

Se piensa completar un recinto principal, dejándolo determinado por un anillo de espacios verdes y una vía de tráfico rápido. Alrededor de este anillo se completarán los núcleos suburbanos existentes y se crearán nuevos poblados satélites, obteniéndose un conjunto cuya estructura general tendrá cierta semejanza con un sistema planetario.

La estructura urbana adoptada, de perímetros urbanos definiendo núcleos independientes, deja espacios intermedios que han de ser tratados como naturaleza libre de edificación, e incorporados al ambiente adecuado a la urbe proyectada mediante la correspondiente repoblación forestal. A través de ellos penetran los accesos hasta la ciudad capital.

La red de accesos se complementa con las circunvalaciones. Se ha previsto un anillo que limita la ciudad capital a través de los valles del Manzanares y del Abroñigal, con el correspondiente enlace por el Norte. El sector des Abroñigal tendrá, además, el carácter de desviación del eje norte-sur entre la ciudad capital y los núcleos suburbanos y satélites, enlazando directamente, sin penetrar en las avenidas urbanas, la carretera de Irún con la de Andalucía. La segunda circunvalación tiene el carácter de vía comarcal de enlace entre los núcleos satélites⁵⁷.

Téngase en cuenta, para la comprensión del modelo propuesto, el aspecto de su escala. Los satélites «rodean la ciudad a unos cinco kilómetros de su centro de gravedad». Están concebidos como «poblados residenciales al servicio de las actividades de la ciudad capital, y principalmente poblados industriales de vida propia con plena autonomía».

A este respecto es interesante recoger también algunas ideas nunca expresadas por el propio Bidagor, siempre cauteloso, pero sí por miembros de su equipo que permiten encontrar conceptos complementarios a los de la pura organización espacial, que aportan claves de interpretación del plan. Tal ocurre, por ejemplo, con las manifestaciones que pueden encontrarse en un trabajo de Martínez de Lamadrid, que fue el ingeniero industrial que trabajó en la redacción del plan con el equipo de Bidagor. Está publicado en 1948 y contiene el siguiente párrafo referido a las zonas industriales:

La distribución de estas zonas, además de responder a los criterios normales de zonificación para este uso ya conocidos: facilidad de acceso de primeras materias y distribución de productos, neutralización de las incomodidades y molestias inherentes a los procesos de fabricación por el aislamiento o situación adecuada con respecto de las zonas destinadas a viviendas, etc., ha obedecido fundamentalmente a la necesidad de localizar las masas obreras en sectores de la ciudad, y mejor aún, en núcleos saté-

⁵⁷ «Planeamiento urbanístico de Madrid», en *Gran Madrid*, núm. 23, Madrid, 1953.

lites de población con vida material autónoma, en fácil contacto con su comarca rural. De esta forma, las zonas industriales constituyen verdaderos baluartes defensivos contra la invasión de masas de población inactivas que se sitúan en los alrededores, constituyendo los cinturones suburbanos de miseria, contra los que se lucha difícilmente. La situación de tales zonas con sus núcleos propios de población eliminará el problema insoluble del tráfico de entrada y salida de trabajo, que constituye en las grandes ciudades el mayor obstáculo para una vida cómoda y sana de los trabajadores. Estos núcleos satélites en más fácil contacto con las zonas abastecedoras de la propia comarca rural e incluso situados dentro de la misma comarca, pueden conseguir con más facilidad que dentro del casco urbano un nivel de vida más elevado con menos costes ⁵⁸.

Es evidente que este texto constituye un buen apoyo para el análisis del substrato ideológico de aquel planeamiento. Podría decirse que el modelo teórico se carga de significado político al ser utilizado dentro de un determinado contexto ideológico. Es la segregación radical de la clase trabajadora y su relegamiento a la condición rural de ciudadanos de otra clase, sin «derecho a la ciudad», lo que se plantea aquí y no en las versiones anteriores del modelo.

Otro tanto confirma otro de los ingenieros colaboradores de Bidagor. En una conferencia, pronunciada también en 1944, Paz Maroto justificaba la atención al saneamiento de las zonas periféricas para la conversión de la «cintura de Madrid» en una «esplendorosa realidad», en una «sucesión de espacios bellos, atractivos y, sobre todo, sanos», «para que los habitantes de aquellos suburbios y de aquella cintura se encuentren satisfechos por modesta que sea su vida, y no sientan impulsos de organizar marchas sobre la ciudad para alcanzar aquello que ésta voluntariamente les concede, merced a una previsión municipal y a una colaboración estatal» ⁵⁹.

A pesar de estas deformaciones, es una repetida afirmación del modelo teórico universal, como base fundamental de organización del futuro de la ciudad, la que ofrecen el plan y los documentos explicativos, empalmando en continuidad con las ideas y planteamientos aparecidos antes de la guerra. Pero, naturalmente, tampoco debe caerse en la simplificación de ver el plan general como un fiel desarrollo o superposición de versiones anteriores. De ninguna manera puede negarse valor al trabajo de Bidagor, que es mucho más minucioso y matizado que sus antecesores e introduce modificaciones, como el tratamiento mucho más decidido de la vía del Abroñigal, que adquiere un papel funcional fundamental, al desdoblarse a la Castellana por el Este, convirtiéndose en un nuevo eje norte-sur.

⁵⁸ Adelarío Martínez de Lamadrid, «La creación de zonas industriales en Madrid», en *Gran Madrid*, núm. 3, Madrid, 1948.

⁵⁹ José Paz Maroto: «Las obras sanitarias en el futuro Madrid», Conferencia en el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1941, en *El Futuro Madrid*, Madrid, 1945. Paz Maroto era entonces Director de Obras Sanitarias del Ayuntamiento de Madrid.

Pero si es interesante consignar las características del modelo general y la interpretación o deformación ideológica del mismo, tanto o más importante es la consideración de algunas otras de sus previsiones.

Mención especial merecen tres temas que nos llevan más allá del propio plan general: el de los poblados satélites previstos en él, el de la exten-



FIG. 89.—Los nuevos núcleos de la periferia de Madrid. La Ventilla.



FIG. 90.—Poblado de Canillas. Plaza.



FIG. 91.—Poblado de Canillas. Calle en curva.



FIG. 92.—Poblado de Palomeras. Interior.

sión de la ciudad hacia el Norte y el de la ley que aprobó el plan en 1946, que junto con sus reglamentos de 1947 abrirán el camino del planeamiento parcial y prefigurarán la institucionalización general del desarrollo escalonado del planeamiento.

El examen comparativo de los trazados de los núcleos satélites que aparecían en el estudio del plan regional, con los correspondientes a los de aquellos otros poblados que se proyectarán en desarrollo del plan general en los años siguientes a su aprobación, muestra también una sorprendente continuidad de concepción, cuya explicación pasa a través del proceso de adopción a que certeramente alude Carlos Sambricio cuando dice que «la arquitectura que el nuevo Régimen "crea" en estos primeros años es clara consecuencia de un racionalismo arquitectónico ya existente»⁶⁰. Este aspecto de la continuidad tampoco había sido anteriormente advertido, al destacarse de modo más llamativo, en los poblados de la posguerra, sus aspectos arquitectónicos, con todo el repertorio formal tomado del folklore y la tradición. Este viene a revestir, como simple ropaje a unas ordenaciones en planta que tienen realmente poco que ver con la tradición, y mucho, en cambio, con todos los intentos de racionalización de la vivienda agrícola. En España habían aparecido con motivo del concurso de anteproyectos para los poblados de colonización a construir en desarrollo de la Ley de Obras de Puesta en Riego de 1932, que había proporcionado la oportunidad de aproximarse a este tema a hombres como Esteban de la Mora y Lacasa, o a otros como Fonseca y Cárdenas, separados en lo político y próximos en sus iniciales planteamientos del tema, por más que estos últimos traten después de la guerra de recubrirlos, preconizando, como se recordará, desde Regiones Devastadas, que en la ordenación de los pueblos «hay que prescindir por completo de todas las normas que nos vengan de más allá de las fronteras» y que hay que basarla «únicamente en los trazados genuinamente españoles».

La prolongación del Paseo de la Castellana y la construcción de los Nuevos Ministerios era obra que, como sabemos, había quedado iniciada antes de la guerra, de acuerdo con el planteamiento de Zuazo y su incorporación, no muy afortunada en sus modificaciones, al Plan de Extensión. La Junta de Reconstrucción se encontró con el hecho consumado de esta importante opción, pero no con la definitiva definición formal del conjunto urbanístico, que inmediatamente se transforma en uno de los sectores de mayor empeño político para exaltación del nuevo Estado y en una de las piezas clave a través de las cuales manifestar también la concepción de la capitalidad. Esto da lugar a la aparición de uno de los pocos proyectos de envergadura que pueden referirse a la siempre inconsistente concepción de la «ciudad falangista», al pasar del austero racionalismo de

⁶⁰ Carlos Sambricio, «Ideologías y reforma urbana: Madrid, 1920-1940», en *Arquitectura*, núm. 199, Madrid, 1976.

la Avenida de la Libertad a la fantasmagórica evasión herreriana de la Avenida del Generalísimo. De ello nos ocuparemos más tarde.

Finalmente habría que aludir a las importantes previsiones que, para desarrollo del plan, se contenían en la ley que lo aprobó y en su posterior reglamento.

En efecto, a través de aquel texto legal puede comprobarse una madurez manifestada en la conciencia de que el planeamiento de carácter homogéneo en sus previsiones, tal como lo definía el Estatuto Municipal, confusamente desagregado en la práctica, en una indefinida mezcolanza de niveles, requería la clara definición y separación de los mismos. No era posible el tratamiento con alineaciones y determinaciones de la edificación para todo el cuerpo urbano y sus extensiones en un documento único. Por ello resulta justificado, lo que dice Bidagor *a posteriori*, que ya en aquel momento «se vio la necesidad de jalonar el planeamiento urbanístico en los tres grados de los planes generales de ordenación, planes parciales y proyectos de urbanización, tal como los define La Ley del Suelo, y que ya fueron señalados por primera vez en la Ley de Madrid»⁶¹.

Así, diez años antes de la promulgación de la Ley del Suelo, encontramos realmente en la Ley del Plan de Madrid la prefiguración completa de los artículos 9 y 10 de aquélla, tanto en su estructura y concepción, como incluso en la redacción, expresión y terminología, precisando estrictamente el contenido de las dos figuras de planeamiento y regulando claramente la jerarquía de las mismas. Y ésta será precisamente una de las más importantes aportaciones de Bidagor, valorable con independencia, por su novedad, de la labor general de síntesis y organización, con claro aprovechamiento de antecedentes, que caracterizará su obra.

Así, en los últimos años cuarenta y en los primeros cincuenta, irán apareciendo los llamados «proyectos parciales» para la ordenación detallada de sectores concretos de Madrid. En ellos se podrán seguir los pasos de una evolución del diseño urbano, desde la manzana cerrada al bloque independiente, a través de tanteos torpes e ingenuos, que irá reconstituyendo poco a poco una renovada estética racionalista *sui generis*.

Así pues, el Plan General de Madrid de 1941 y su Ley de 1946, con independencia de su valor como documentos en sí, son pasos fundamentales en un proceso de institucionalización general del urbanismo en España y constituyen un episodio destacado de esta historia.

2.4. Configuración jerárquica del planeamiento

Efectivamente, en el texto legal de aprobación del Plan (1946) aparece una primera configuración de la forma en que, diez años más tarde, van a quedar definidas en la Ley del Suelo las características de los Planes

⁶¹ Pedro Bidagor, «Situación general...», *op. cit.*

Generales y de los Planes Parciales. El texto señala que «el referido Plan General de Ordenación Urbana, con las modificaciones autorizadas por el Gobierno, constituirá base obligada en el desarrollo de los planes y ejecución de proyectos parciales de urbanismo, por parte de los organismos y entidades a los que compete su realización». Obsérvese que también el nombre es el que aparecerá en la Ley del Suelo, y no el de Plan General de Urbanización, que era el que recibió en 1941, cuando se redactó. En el artículo 1.º del Decreto se define así el contenido del Plan General:

- a) La división de la ciudad en zonas en las que se señala el destino que ha de darse a cada una, según las necesidades del programa urbano.
- b) El sistema de espacios libres a mantener, crear o modificar, con sus características fundamentales.
- c) La situación de los elementos urbanos representativos, así como de los edificios e instalaciones de interés público.
- d) Los elementos y características esenciales de la red de comunicaciones, ferrocarriles, caminos, aeropuertos, a conservar, modificar o crear.
- e) Los límites del casco urbano, fuera del cual no se permita la edificación sino en condiciones muy restringidas.

Y en el artículo 3.º es definido, a su vez, el contenido de los Planes Parciales:

Los Planes Parciales de Ordenación, que se ajustarán al Plan General, definirán líneas, volúmenes y utilización de toda clase de construcciones, elementos naturales y vuelos que constituyen la parte correspondiente del conjunto urbano, y deberán comprender:

- a) Las alineaciones, nivelaciones y carácter de las vías y plazas a conservar, modificar o crear.
- b) Los recintos destinados a las diferentes clases de espacios libres, jardines, alamedas, parques, campos de juego, establecimientos deportivos y zonas verdes a mantener, modificar o crear.
- c) Los emplazamientos reservados a edificios y servicios públicos.
- d) La delimitación de los perímetros de las zonas que tienen características especiales de edificación, utilización y conservación.
- e) Las bases reglamentarias que señalen las posibilidades de utilización en cuanto a volumen, uso y condiciones sanitarias y estéticas de las construcciones en cada una de las zonas.

Ya puede reconocerse aquí el esquema fundamental de los artículos 9 y 10 de la Ley del Suelo. En el caso de los Planes Generales las variaciones son mínimas, tanto en la estructura general del articulado como, incluso, en la expresión y terminología. La definición de los Planes Parciales también conservará bastante de esta versión, que será completada en el Decreto de 17 de octubre de 1947 (Reglamento para el desarrollo de la Ley de Madrid) al regular en su artículo 32 el contenido documental de los Planes Parciales del Plan General de Madrid, en forma que

también anticipa plenamente la redacción de la Ley del Suelo. Dicho artículo dice, en efecto, lo siguiente:

Los planes parciales que, para el desarrollo del plan general se presenten a la aprobación de la Comisión de Urbanismo, constarán de los siguientes documentos:

1. Planos de información que muestren el estado de los terrenos a ordenar, en su topografía, construcciones y vegetación existentes y uso a que se destinan los mismos.
2. Planos de proyecto, normalmente a escala 1:2.000 con curvas de nivel de metro en metro, que definen los apartados a), b), c) y d) del artículo 3.º de la Ley.
3. Los planos que se estimen convenientes para la aclaración de los aspectos más importantes del Plan.
4. Esquemas de las redes de los servicios de agua y alcantarillado, así como del alumbrado, y justificación sobre la posibilidad de establecer estos servicios y medios de transporte.
5. Memoria sobre los datos estadísticos necesarios, razones y programas del Plan, descripción de su trazado y criterio de etapas para su realización con arreglo a un presupuesto general aproximado.
6. Ordenanzas de volumen, uso y condiciones sanitarias y estéticas.

A la vista de estos textos, parece preciso adelantar las fechas que da Ribas Piera cuando dice que «resulta, pues, un hito que hay que consignar la formulación en los años 51-52 de la distinción entre los nuevos conceptos del Plan General y Plan Parcial. El arquitecto Bidagor, con el equipo de Madrid, elabora, a reflejo de otras legislaciones extranjeras, este deslinde que resulta extraordinariamente clarificador, porque de una parte hace pasar los planes parciales enteramente al campo del diseño urbano, y de otra queda más clara la necesidad de investigar sobre la estructura del total complejo urbano para poder elaborar los planes generales, éstos sí de estricta planificación»⁶². Lo que ocurre es que, a pesar de existir la clarificación aludida desde estas fechas, anteriores a los años cincuenta (con clara superación de la situación jurídica anterior), por tratarse sólo de una ley para Madrid, continúan redactándose hasta mucho después planes ambiguos que mezclan y conjugan las dos clases de entendimiento del documento y de sus determinaciones.

2.5. Aparición del planeamiento parcial como desarrollo del general

En la actuación de la Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid aparecen pues los planes parciales, como una tarea lógica, exigida por el desarrollo del Plan General y la actuación por polígonos, ensayando formas de cooperación entre la Administración y los propietarios del suelo.

⁶² Manuel Ribas Piera, «La planificación territorial», en *Ciudad y Territorio*, número 1, Madrid, 1969.

Ejemplo de ello son los llamados (no sé por qué, en contra de la denominación jurídica) «proyectos parciales de ordenación», de Canillejas y de Carabanchel Bajo, ambos de 1949, en los que se manejan los conceptos de zonificación, desmenuzada muchas veces a escala de manzana, y de alineaciones, en el sentido tradicional de líneas que fijan la proyección sobre el suelo del plano de las fachadas. En años posteriores irán apareciendo planes parciales de otros sectores urbanos, en los cuales este concepto de alineaciones irá cediendo el paso a una interpretación más libre, en la que queden referidas a las propias calzadas, mientras que la edificación se independiza de éstas al adoptar la forma de bloques sueltos y no la de las clásicas manzanas cerradas de los ensanches.

Dentro de esta tarea del planeamiento parcial de Madrid, pero con carácter excepcional, tanto por la importancia funcional del sector, como por el carácter simbólico y representativo que se le asignaba, se acometió la realización de aquella gran empresa, de necesidad sentida desde mucho tiempo antes, y proyectada en tiempos de la República: la extensión de la ciudad hacia el norte, prolongando el Paseo de la Castellana a lo largo de lo que inicialmente se había llamado Avenida de la Libertad y que después se llamó Avenida del Generalísimo. El plan parcial de este sector, cargado de tanta historia urbanística, se realizó en 1945 y se aprobó en 1947.

Este tema tal vez constituyó la única situación relativamente polémica y viva, todo lo polémica y viva que podía serlo dentro de la general atonía de la falta de participación, y sirvió para poner de manifiesto la divergencia de actitudes entre una Administración excesivamente encerrada en sí misma y, por otra parte, una crítica profesional incoherente, alegre y superficial. Hoy, con suficiente perspectiva histórica, y lo que es más importante, con la realización terminada en su mayor parte, puede decirse que aquel proyecto se ha podido mantener en un término medio equidistante de la monotonía expeditiva de los peores ensanches, por una parte, y, por otra, de los tradicionalismos y monumentalismos historicistas y falsamente casticistas que le condicionaban. También, finalmente, de una apresurada incorporación de los nuevos patrones internacionales que, a raíz de la publicación de la Carta de Atenas, se irían abriendo camino, incluso, hasta en un medio tan poco favorable para recibirlos como era el panorama español, introduciendo unas difíciles rectificaciones en las posturas oficiales e individuales, que habían repudiado expresamente, por razones de carácter político y cultural, toda proximidad a las corrientes racionalistas que representaban el vanguardismo progresista y republicano.

En esa equidistancia ecléctica es donde creo que debe buscarse la explicación de este proyecto y de su evolución real. Excluido el procedimiento de expropiación en masa de los terrenos, previsto por la Ley de 1936, no existían procedimientos jurídicos para la movilización de los propietarios del suelo, más que los insuficientes previstos en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 1924, adecuados sólo para el desarrollo de las expeditivas cuadrículas de los ensanches y exten-

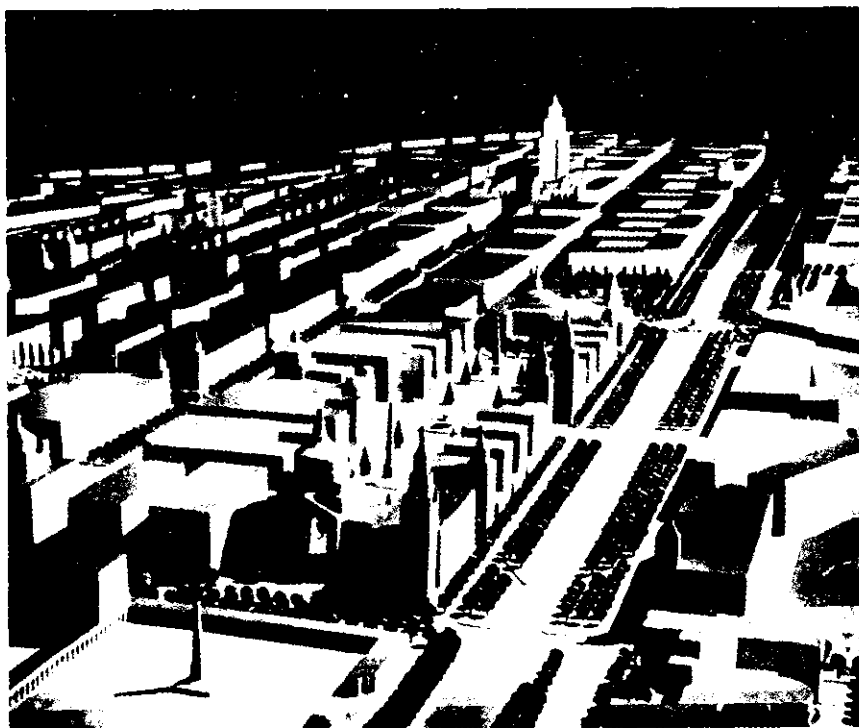


FIG. 93.—Urbanización del sector de la prolongación de la Avenida del Generalísimo. Inicial versión de posguerra.

siones. Es evidente que todo esto contaba mucho y era condicionante decisivo para la viabilidad del proyecto, hasta el punto de que obligó a rectificar el inicial proyecto de la Junta de Reconstrucción, que había dispuesto unas grandes manzanas abiertas, definidas por una edificación de contorno que dibujaba unidades en cuyo interior, libre de tráfico rodado, se disponía otro conjunto de bloques separados por terrenos para uso de peatones. Dicha ordenación se sustituyó en seguida por otra más parecida a la característica de los ensanches tradicionales, en cuadrícula de manzana cerrada pequeña con patio interior, que ofrecía las garantías de lo conocido, ensayando y consagrado por la práctica en cuanto a su gestión. Creo que el temor a no poder movilizar a la propiedad con fórmulas más nuevas, y fracasar por ello en el lanzamiento y puesta en marcha de la edificación en el Sector, fue un factor condicionante de esa revisión. Una cosa era el planeamiento, con ciertas exigencias teóricas, de recintos adecuados para el desarrollo de una vida vecinal de connotaciones tradicionalistas, y otra muy distinta las reales posibilidades de una ejecución inme-

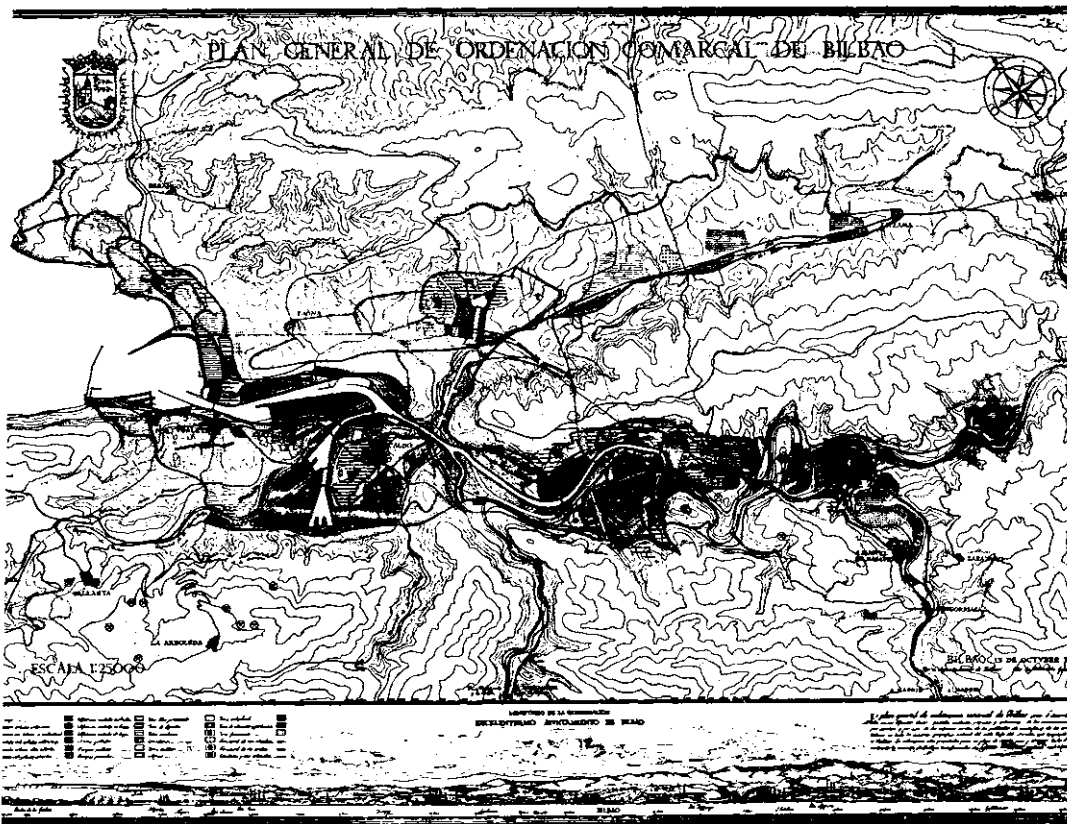


FIG. 94.—Plan general de ordenación comarcal de Bilbao (1943), aprobado en 1946.

FIG. 95.—Anteproyecto de ensanche de Baracaldo, comprendido en el plan comarcal de Bilbao.



diata de un fragmento urbano que había que propulsar a toda costa, ya que había sido adoptado oficialmente como muestra del empeño del régimen en el resurgimiento de la Capital.

Por otra parte, como decía, pesaba mucho todavía en los ambientes oficiales, al iniciarse la elaboración de este proyecto, todo el clima político que hemos rememorado anteriormente. Estamos sólo a seis años de la guerra mientras se trabaja en el proyecto, y la influencia de ese clima es patente en la morfología arquitectónica que aparece en la iconografía, más que en la traza del proyecto.

A las resonancias formales, que el trazado de la avenida central evoca tibiamente, respecto a las «reformas urbanas de carácter político de Berlín», se suma todo el despliegue historicista y casticismo de cúpulas, arquerías y chapiteles de pizarra, acompañando a plazas y perspectivas adornadas de obeliscos.

En cuanto a la influencia, en el momento, de los nuevos modelos que venían de fuera haciendo cada vez más insostenible la fidelidad a la ortodoxia oficial, la misma no llegó a tiempo para incorporarse al proyecto. La verdadera transformación se va a producir en el ambiente cultural profesional al final de la década de los años cuarenta y aunque creo que esto se nota en algunas aspiraciones, más que determinaciones, del proyecto, es en las rectificaciones que se le incorporaron posteriormente donde quedará patente la evolución, como veremos. Por otra parte, en lo formal, el paso del tiempo, la remisión de la «fiebre de la posguerra», de la que hablaría Gutiérrez Soto, la variación de la situación política internacional, la aceptación de las nuevas corrientes arquitectónicas externas y las imposiciones consecuentes al definitivo asalto del capital, acabarían barriendo todo resto de la «rapsodia herreriana».

3. Desarrollo de la actividad del planeamiento

El estudio de la evolución que estamos rastreando requiere que dirijamos ahora nuestra atención sobre otras manifestaciones de los años cuarenta, a través de las cuales se configura una voluntad de formalización unificadora, tanto en la concepción teórica, como en la definición operativa e instrumental del planeamiento. Episodios singulares de este proceso serán los planes de Bilbao y de Valencia, aprobados ambos en 1946, como el de Madrid, pero también, como en el caso de este último, algo anteriores en su elaboración. Habrá también acontecimientos menores de entre los que seleccionaremos algún ejemplo, y, finalmente, en otro nivel del planeamiento, encontraremos el Plan Provincial de Guipúzcoa y los trabajos para la formulación del Plan Nacional de Urbanismo. En el terreno teórico, el mejor, y por otra parte casi único exponente, es el libro de Gabriel Alomar *Teoría de la ciudad: ideas fundamentales para un urbanismo humanista*, aparecido en 1947.

3.1. *El Plan General de Bilbao*

El «Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao», redactado en 1943, surge a instancias del Ayuntamiento de aquella ciudad, ante lo que ya entonces aparecía como constituyendo «biológicamente un problema de macrocefalia en relación con el cuerpo de la provincia», para prever el «desarrollo orgánico del conjunto de Municipios que se agrupan en las márgenes de la ría del Nervión», mediante la ordenación de «los elementos que constituyen la estructura urbana: industria, poblados, centros comerciales, directores y representativos, espacios libres y comunicaciones»⁶³.

El área de planeamiento comprendía 21 municipios, con un total de 350.000 habitantes, de los cuales unos 200.000 estaban localizados en la capital. Con horizonte en el año 2000, el plan prevé para entonces una población de 1.000.000 de habitantes (50.000 en 1960, 700.000 en 1980) en la Comarca, transformada en «Gran Bilbao».

Aunque las condiciones físicas, extraordinariamente determinantes en este caso, alejaban toda posibilidad de utilización clara del famoso modelo radioconcéntrico, el plan de Bilbao puede ser entendido de acuerdo con la misma clave conceptual: ampliación del núcleo central por extensión celular del ensanche y por adición de núcleos externos, constituyendo unidades discontinuas separadas por zonas verdes o «libres permanentes». Más allá, creación de nuevos núcleos satélites autónomos, «poblados», según la denominación de entonces, y disposición de amplias zonas industriales, principalmente localizadas al sur. Y todo este conjunto, acotado y limitado por la «zona libre permanente», en la que «la labor urbanística se puede decir que ha de limitarse a impedir que se destruya por la construcción inoportuna o caprichosa de edificaciones injustificadas», que «constituye un anillo que cierra todos los polígonos de utilización urbana previstos en el Plan y además secciona mediante cuñas el recinto total en recintos más reducidos».

Es interesante hacer constar que, entre las normas relativas a la industria, se incluían disposiciones para la limitación de instalaciones productoras de humos de acción nociva para personas y vegetación, sin previa depuración, y para los vertidos en la ría sin neutralización de efluentes y control de su temperatura.

Como ocurría en los casos de Salamanca y de Madrid, y veremos es usual en los planes de este período, el planeamiento general se completaba con «avances» o «anteproyectos parciales» de algunas unidades nuevas, que incluían abundantes representaciones gráficas, tanto de los conjuntos como de algunas de sus partes representativas, o incluso de detalles arquitectónicos. Estos antecedentes de planes parciales tienen el valor de permitir hoy una más ajustada percepción de la concepción del diseño urbano de aquellos monumentos. Algunos de ellos, como los de Deusto, Baracaldo

⁶³ «Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao», en *Revista Nacional de Arquitectura*, Madrid, 1945.

y Asúa, permiten referir a los mismos algunos aspectos del enjuiciamiento del Sector de la Avenida del Generalísimo de Madrid, si bien es evidente que el tratamiento difiere notablemente por cuanto que se diferencia claramente la representatividad querida para la capital de la nación, del tono de estos «poblados» concebidos dentro de un curioso ambiente semirural (centro urbano principal compuesto de iglesia parroquial, edificio municipal, alameda, frontón y soportales comerciales) con una gama muy reducida de tipologías arquitectónicas y modelos generales de composición: bloques cerrados con patio de manzana, filas de bloques de doble crujía de cuatro o cinco plantas, alineaciones en simetrías buscando perspectivas sencillas. Lo mismo que ocurre al contemplar otros documentos de la época, me parece que de estar en alguna parte, es aquí donde podría guardarse el sabor «camp» de aquel urbanismo por el que se ha preguntado en alguna ocasión.

Como siempre, prefiero apoyarme en textos explicativos que tratan, casi didácticamente, de difundir tanto el contenido del propio Plan, como toda la concepción doctrinal sustentante.

En el trabajo que en 1945 publicó la *Revista Nacional de Arquitectura*, haciendo la presentación de este Plan, y que lógicamente hemos de atribuir a la Dirección General de Arquitectura, se encuentran algunas consideraciones teóricas sobre planeamiento, que me parecen dignas de consignar en la caracterización que nos interesa. Hay en ellas todo un peculiar desarrollo de aquel funcionalismo orgánico expresado en las tempranas ideas de Bidagor, que, como veremos, ha de dar mucho juego. Transcribo algunos párrafos de ese texto:

Las condiciones de la naturaleza determinan la estructura de las comunicaciones y de las zonas industriales de la Comarca y asimismo obligan extraordinariamente en la ordenación general urbana. Pero toda urbe tiene una estructura orgánica que establece una relación determinada entre sus diferentes partes esenciales: cabeza representativa, corazón comercial y residencial, brazos industriales y espacios verdes que limiten los diferentes órganos. Esta disposición general admite pocas variaciones fundamentales, aunque, desde luego, se presenta en las diferentes ciudades de formas muy distintas; pero, en general, estas modalidades son más bien cambios de postura de una misma organización general una postura más incómoda que la de una ciudad desarrollada en superficies llanas y, naturalmente conviene no aumentar esta incomodidad por improvisación en el desenvolvimiento urbano.

Como se ve, constantemente surge la comparación entre la organización urbana y la viva, y es que, en efecto, hay grandes paralelismos entre ambas, y fácilmente se comprende mediante esta comparación la gran importancia de que cada uno de los órganos ocupe el lugar relativo respecto del conjunto que le es más adecuado según su función. Cuanto más clara y sencilla sea la ordenación general, cuanto más orgánica sea, tanto mejor funcionará el conjunto y gozará de una vida más próspera y más sana⁶⁴.

⁶⁴ «Plan General de Ordenación Comarcal de Bilbao», en *Revista Nacional de Arquitectura*, Madrid, 1945.



FIG. 96.—Anteproyecto del ensanche de Deusto, comprendido en el plan comarcal de Bilbao.

FIGS. 97-98.—Aspectos visuales de la ordenación urbana del plan comarcal de Bilbao.



Parroquia Principal de Barakaldo



Nuevo Centro de Barakaldo

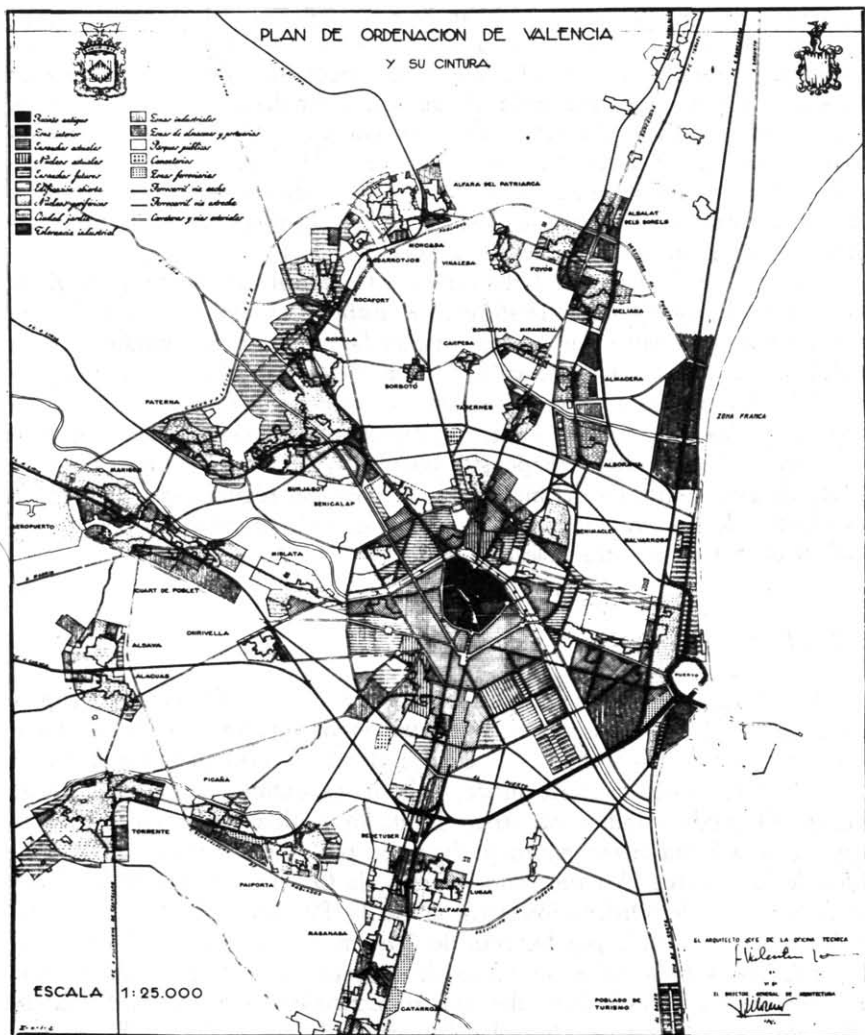


FIG. 99.—Plan de ordenación de Valencia y su cintura. Aprobado en 1946.

De ahí a buscar en el plano de la ciudad la semejanza morfológica con un organismo animal no hay más que un paso, y, efectivamente, así se llegó a dibujar sobre el plano de Bilbao el famoso gallo. Pero de esto nos ocuparemos en el próximo capítulo, junto con otras curiosidades históricas poco conocidas.

Por lo demás, el Plan General de Bilbao es un documento evidentemente estimable, dentro de las limitaciones con que en la época era visto

el fenómeno urbano, en cuanto al desconocimiento del ritmo de crecimiento demográfico que iba a sacudir realmente a los procesos de urbanización posteriormente, y a las ingenuas expectativas de dominio de esos procesos a través de una nada claramente formulada gestión. Es, pues, una muestra muy elocuente y de atractiva expresión, de la manifiesta marginalidad e idealismo en que se mueve todo el proceso de formalización del planeamiento en aquella etapa, convertido en poco más que tarea de laboratorio casi preciosista, de lo cual quedan muestras en la rara perfección formal de los documentos gráficos.

La Ley de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su Zona de influencia, aprobada en 1946, creó la Entidad «Gran Bilbao» y definió sus atribuciones, entre las cuales estaban la propuesta de modificaciones del Plan General y la aprobación de «proyectos parciales» para su ejecución. La ley no entra en este caso en especificaciones tan claras como en el caso de Madrid, y alude a estos «proyectos parciales» señalando que su contenido deberá estar compuesto por los «elementos normales» y se extiende largamente en definir las condiciones del régimen del suelo y las facultades de los ayuntamientos y de la Entidad, sin añadir nada sustancial al objeto de nuestra investigación.

3.2. *El Plan General de Valencia*

En el caso de Valencia concurrían los factores diferenciales propios de la reconocida, y entonces más trascendental, riqueza agrícola del territorio que circundaba la ciudad, lo cual producía un retraimiento a la expansión periférica que, en cierto modo, imponía espontáneamente un cinturón verde. El modelo radioconcéntrico limitador y descentralizador, en este caso, estaba hasta cierto punto prefigurado por la disposición de los pueblos de la comarca. Así fue como concibió la Oficina Técnica de la Comisión Superior de Ordenación Urbana de la Provincia de Valencia, que había sido constituida por Decreto de 2 de marzo de 1944, el Plan General que había recibido el mandato de redactar. En él se señalaron seis núcleos satélites, tres industriales, dos residenciales y otro mixto. Se extendía sobre 29 municipios. Este plan fue aprobado por la Ley de Bases para la Ordenación Urbana de Valencia y su Comarca, de 18 de diciembre de 1946, que al mismo tiempo creó la «Corporación Administrativa del Gran Valencia» como órgano gestor. En dicho texto jurídico se encuentra una justificación de la necesidad de un plan tan ambicioso, necesidad que reside en la existencia de un rápido crecimiento de los núcleos rurales y de la densa red de comunicaciones que los entrelazaba y que requerían una ordenación de conjunto.

Igual que en el caso de Bilbao, las disposiciones que regulan el desarrollo del Plan son comparativamente más rudimentarias y menos desarro-

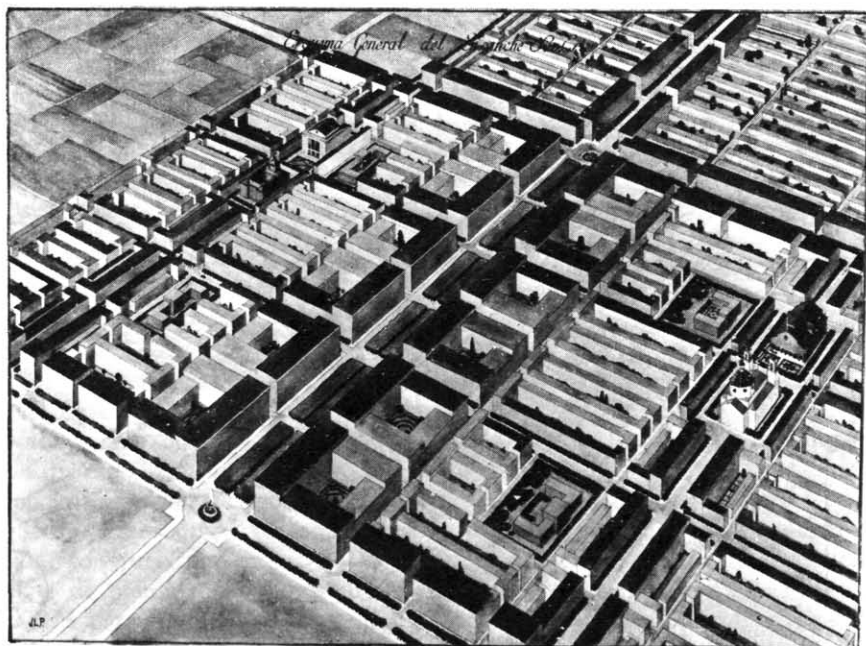
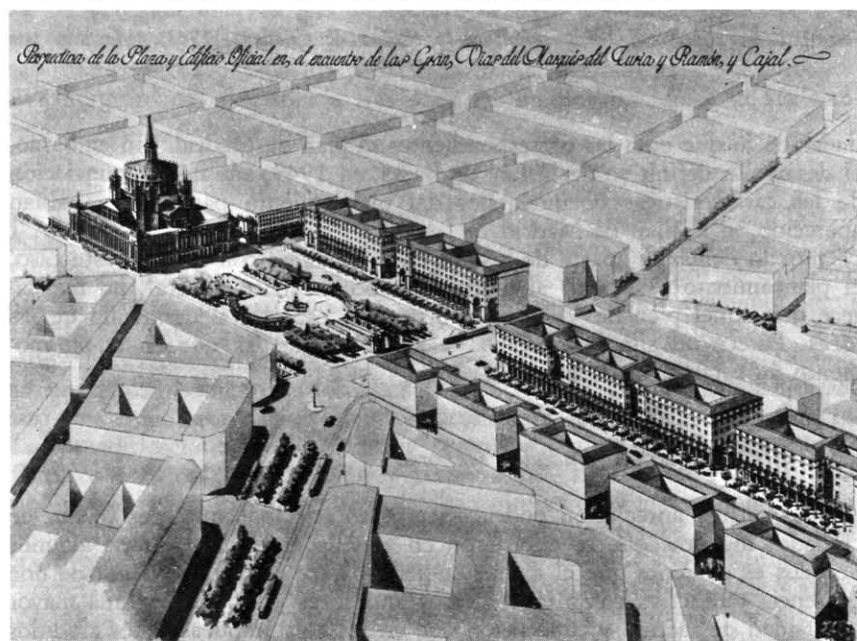


FIG. 100.—Plan general de Valencia. Perspectiva del ensanche Sudeste.

FIG. 101.—Plan general de Valencia. Aspectos arquitectónicos y monumentales.



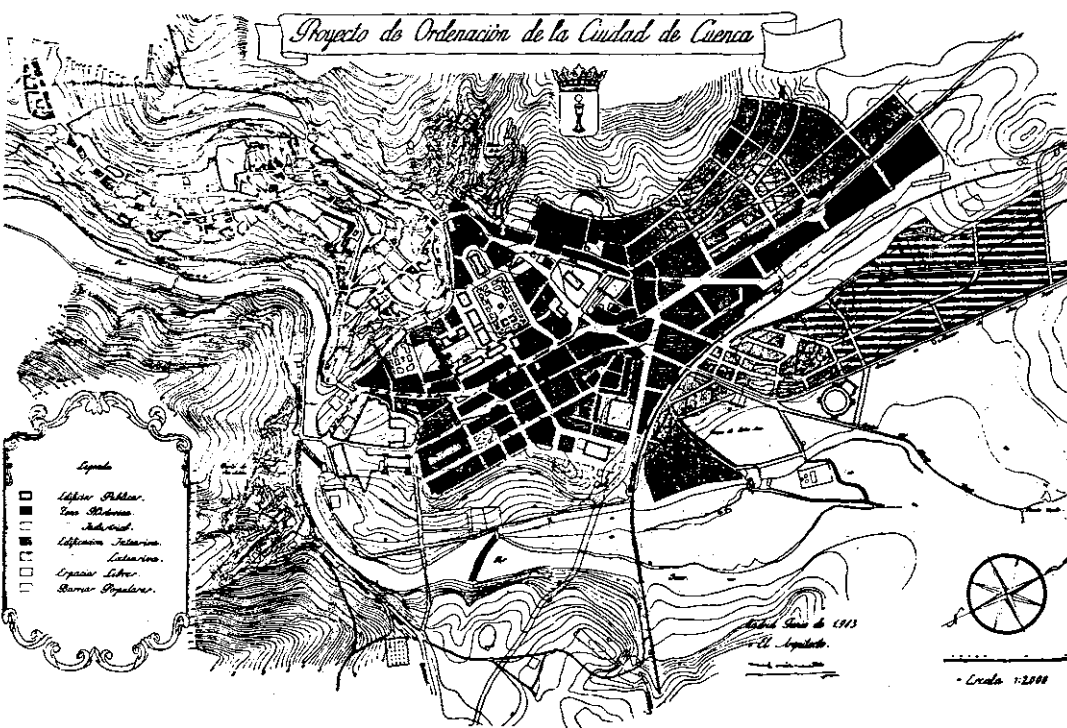


FIG. 102.—«Proyecto de ordenación de la ciudad de Cuenca», 1943, redactado por Muñoz Monasterio.

lladas de lo que eran las correspondientes al plan de Madrid. Sin embargo, el desarrollo definitivo de la Ley de Bases, en 1949, adoptó la enunciación de las características documentales del planeamiento parcial que habían aparecido en el plan de Madrid.

Por lo demás, y aparte de insistir en la facilidad con que, en este caso, el planeamiento se adaptó al modelo radioconcéntrico general, no me parece que aquel plan de Valencia aporte nada especial al desarrollo de las ideas. Parece un simple ejercicio de aplicación de las que en aquel momento ya estaban incorporadas.

3.3. Otros planes de ciudades menores

Esa misma apreciación podría hacerse en relación con otros planes de ciudades menores que se abordaron en aquella etapa, si bien en algunos de ellos es evidente que el menor empeño parece eximir a Bidagor de una presencia tan activa como en los casos anteriores y así aparece una mayor diversidad de factura y concepción que en los tres grandes planes aludidos

anteriormente, lo cual parece provenir tanto de circunstancias concretas locales, como de la personalidad de los distintos autores que intervienen en cada caso. Entre estos planes encontramos aquellos en los que la influencia del plan de Salamanca y lo que representaba es bien patente, especialmente en sus determinaciones formales y estéticas. Son planes en los que lo arquitectónico tiene un papel predominante y al planeamiento del conjunto urbano se añaden hasta los proyectos de nuevos edificios públicos o de aquellos que han de construirse en determinados lugares especialmente condicionantes de la fisonomía urbana.

Entre estos planes podemos referirnos, por ejemplo, al de Cuenca, redactado en 1943 por Muñoz Monasterio, dentro de un muy modesto propósito ordenador encaminado casi en exclusiva a establecer una simple clasificación de la edificación, tan simplista y elemental como la aludida con la indicación de «zona histórica», «barrios populares» y «edificios públicos». Estos últimos aparecen señalados en el plan en forma y dimensión, con precisión propia de lo que después será sólo característico del nivel de plan parcial. Se establece también una limitada extensión de la ciudad para un período de cuarenta años, contando con un aumento de población tal que para 1990, la ciudad cuente con 50.000 habitantes, y se insiste en la necesidad de unas ordenanzas que puedan condicionar el «aspecto exterior de las edificaciones, en armonía con el paisaje y el carácter de la ciudad». Para ello se recurre al tradicionalismo casticista y al «neoherreriano» oficial, en los nuevos edificios públicos y reformas urbanas interiores, cuyos alzados y perspectivas acompañan al plan, formando un conjunto que, al menos a través de los dibujos, merece esta vez también el calificativo de «camp».

El plan de Toledo, también de 1943, redactado por un equipo en el que su representante de la Dirección General de Arquitectura era García Pablos, tenía un carácter marcadamente especial, por el tratamiento que debería recibir una ciudad que acababa de ser declarada por el Gobierno Ciudad Monumental en todo su conjunto y que, como Salamanca, tenía un notable valor emblemático dentro del nuevo sistema político, reforzado como consecuencia de su papel durante la guerra. Sin embargo, aquí no hubo planteamientos filosóficos como los de D'Ors en Salamanca. Se hizo una importante labor de información, con acopio de datos sobre todas las edificaciones de la ciudad y como resultado se obtuvo un estudio histórico-artístico de protección y restauración. El sistema viario no fue modificado. Unas Normas que regulaban alturas, volúmenes, materiales y colores para la construcción acompañaban a los documentos gráficos. Como era propio del momento, el plan general iba acompañado de propuestas concretas de las reformas parciales a introducir en el tratamiento arquitectónico, bien de carácter puntual, bien en forma de itinerarios lineales, para poner en valor determinados recintos o conjuntos de edificios.

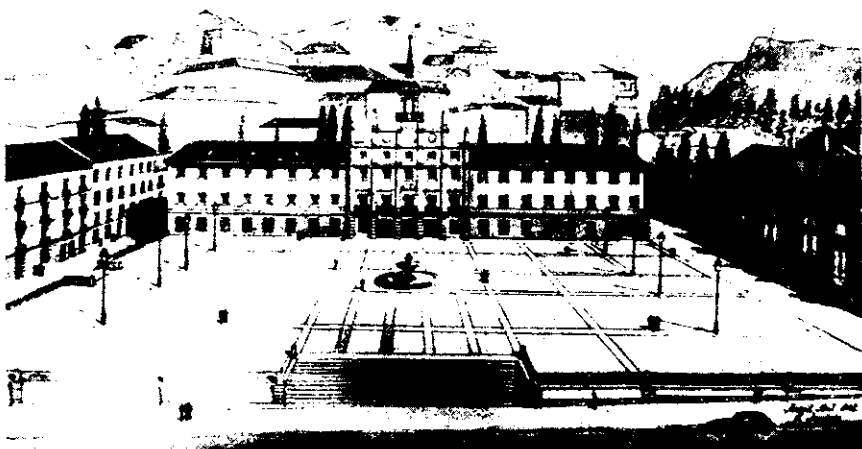


FIG. 103.—*Plan general de Cuenca. Nueva Plaza Mayor.*

El plan de Palma de Mallorca, de 1943 asimismo, redactado por Gabriel Alomar, tiene características diferentes y responde a un empeño más profundo, en la intención de utilizar cierta base sociológica en la organización nuclear de las unidades de barrio, centradas en las parroquias, aunque la zonificación elemental iba acompañada de un plan de alineaciones muy tradicional y de un muy estudiado conjunto de reformas interiores. Se trata de un documento de más calidad que los señalados anteriormente y que, como ha dicho Ribas Piera, «se avanzaba a su tiempo».

Otros planes que se abordaron en aquellos años son los de Sevilla, Zaragoza, Málaga, San Sebastián, Burgos, Oviedo, Gijón, Almería, Vigo, Orense, Zamora, Jerez de la Frontera, Ceuta, Melilla, Tetuán, Larache y Alcazarquivir.

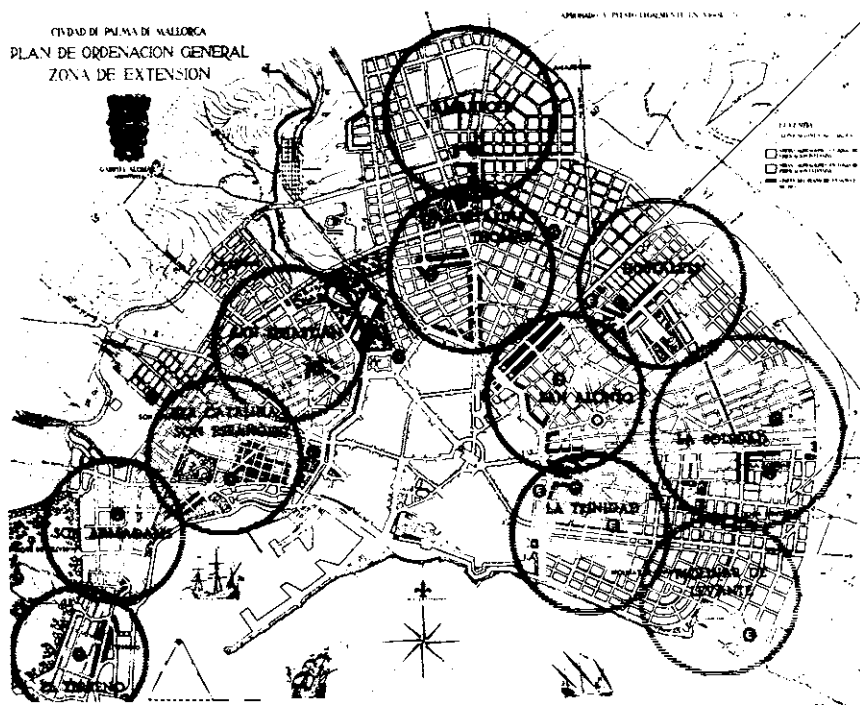
Algunos de estos planes son simples trazados de alineaciones, con algunas clasificaciones elementales de las tipologías edificatorias, para la aplicación de ordenanzas e inmediata concesión de licencias, sin que pueda señalarse con claridad una diferenciación conceptual, con respecto a la situación general de los planes que se habían redactado antes de la guerra, de acuerdo con el Estatuto Municipal de 1924.

Sin embargo, en otros existen diversas preocupaciones. Algunos reflejan ya una casi obsesiva preocupación por la zonificación a ultranza. Otros



FIG. 105.—«Plan de ordenación general de Palma de Mallorca». Reforma interior.

FIG. 106.—«Plan de ordenación general de Palma de Mallorca». Nucleación.



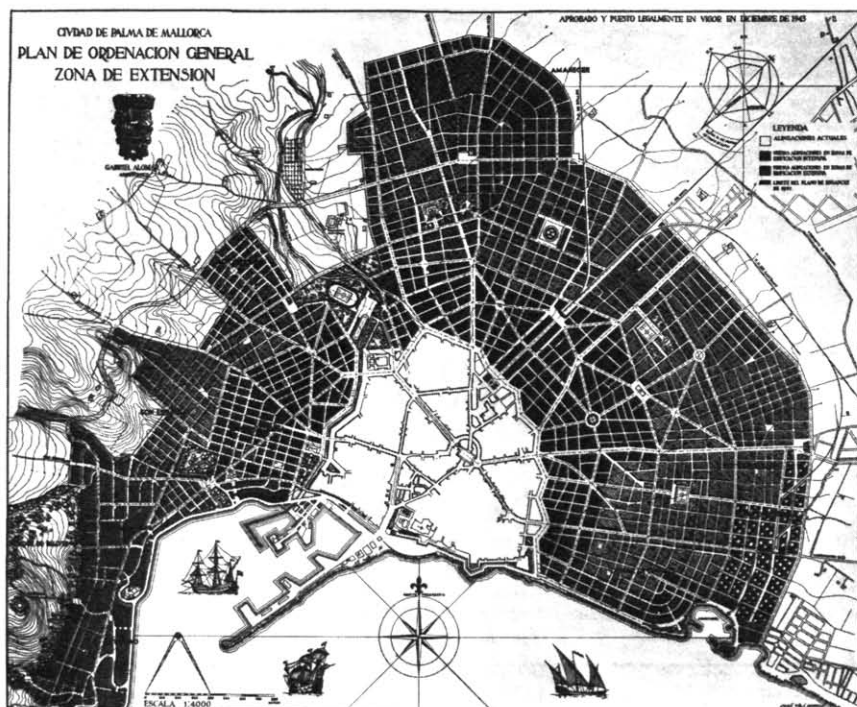
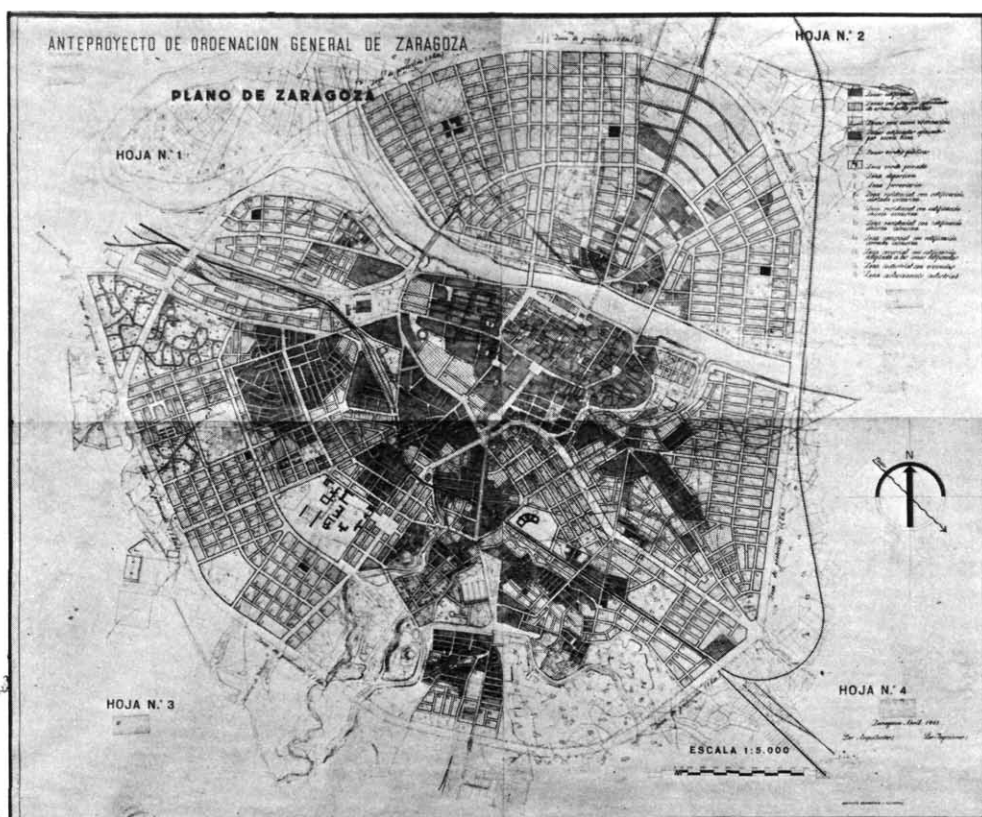


FIG. 107.—«Plan de ordenación general de Palma de Mallorca». «Zona de extensión».

FIG. 108.—«Anteproyecto de ordenación de Zaragoza», 1943.



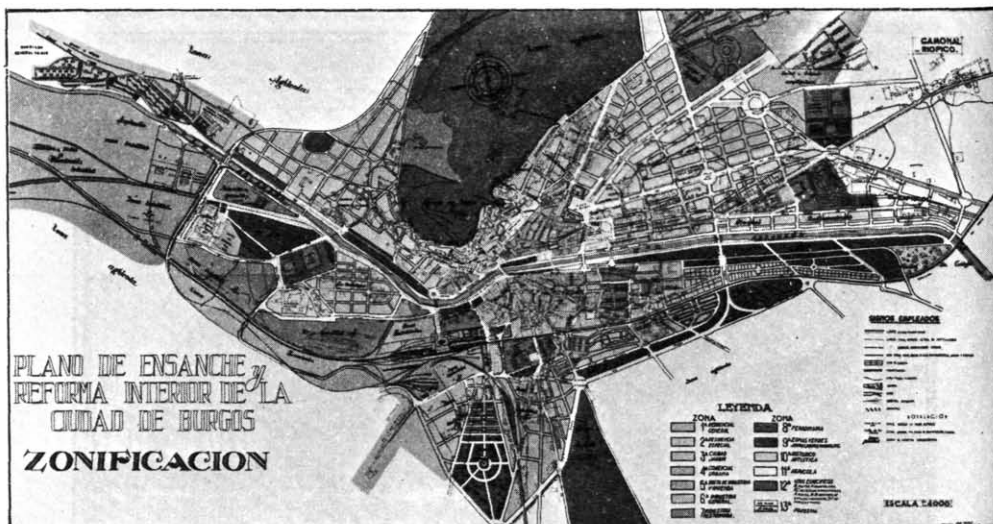
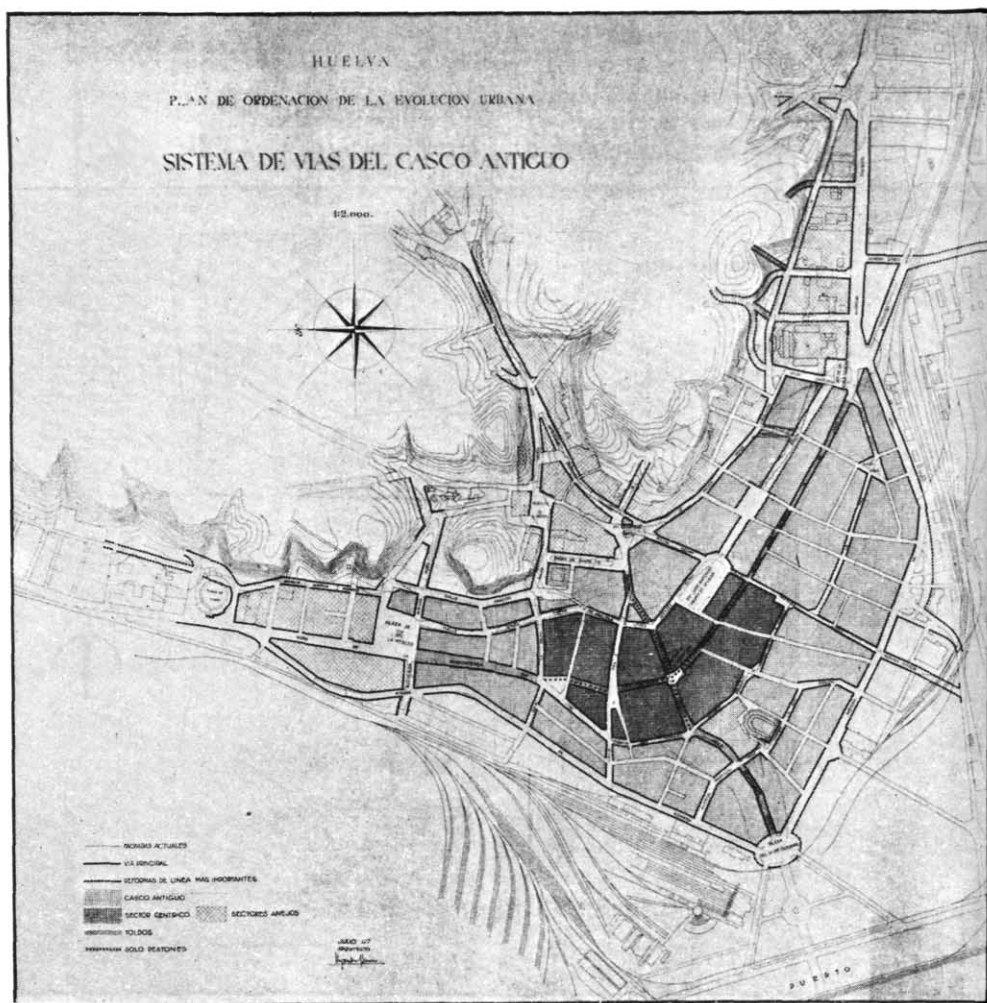


FIG. 109.—«Plano de ensanche y reforma interior» de Burgos, 1945, redactado por Paz Maroto.

FIG. 110.—«Plan de ordenación de la evolución urbana de Huelva». 1947, redactado por Herrero Ayllón



AYUNTAMIENTO DE GIJÓN
PLANO DE EXTENSION Y ORDENACION
DE LA CIUDAD
PROYECTO

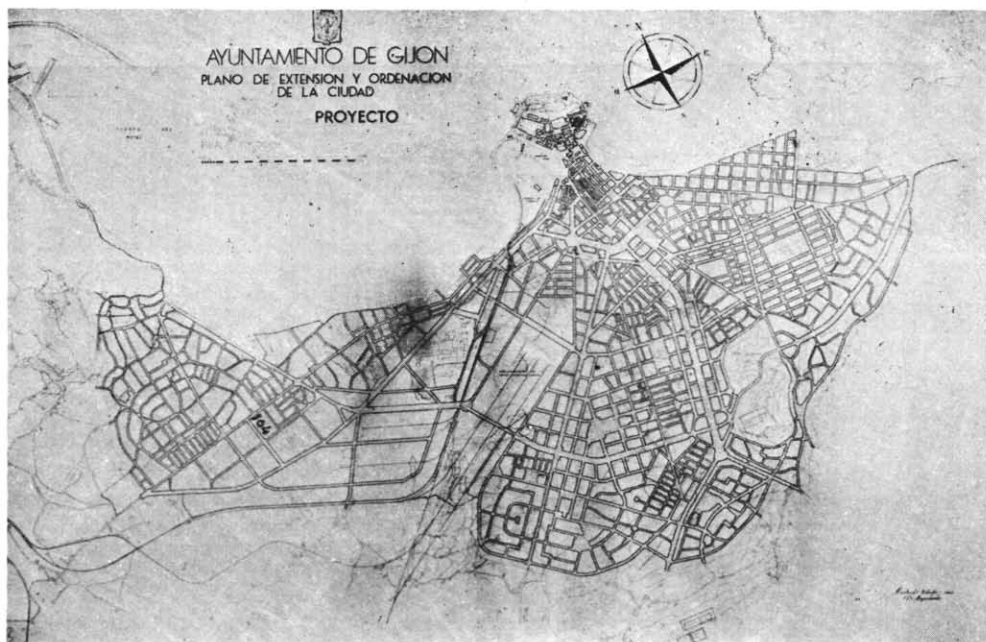


FIG. 111.—«Plano de extensión y ordenación de la ciudad de Gijón». 1947.

FIG. 112.—Plan general de ordenación de Almería, 1949, aprobado en 1950.





FIG. 113.—Plan general de ordenación de Zamora, 1949.

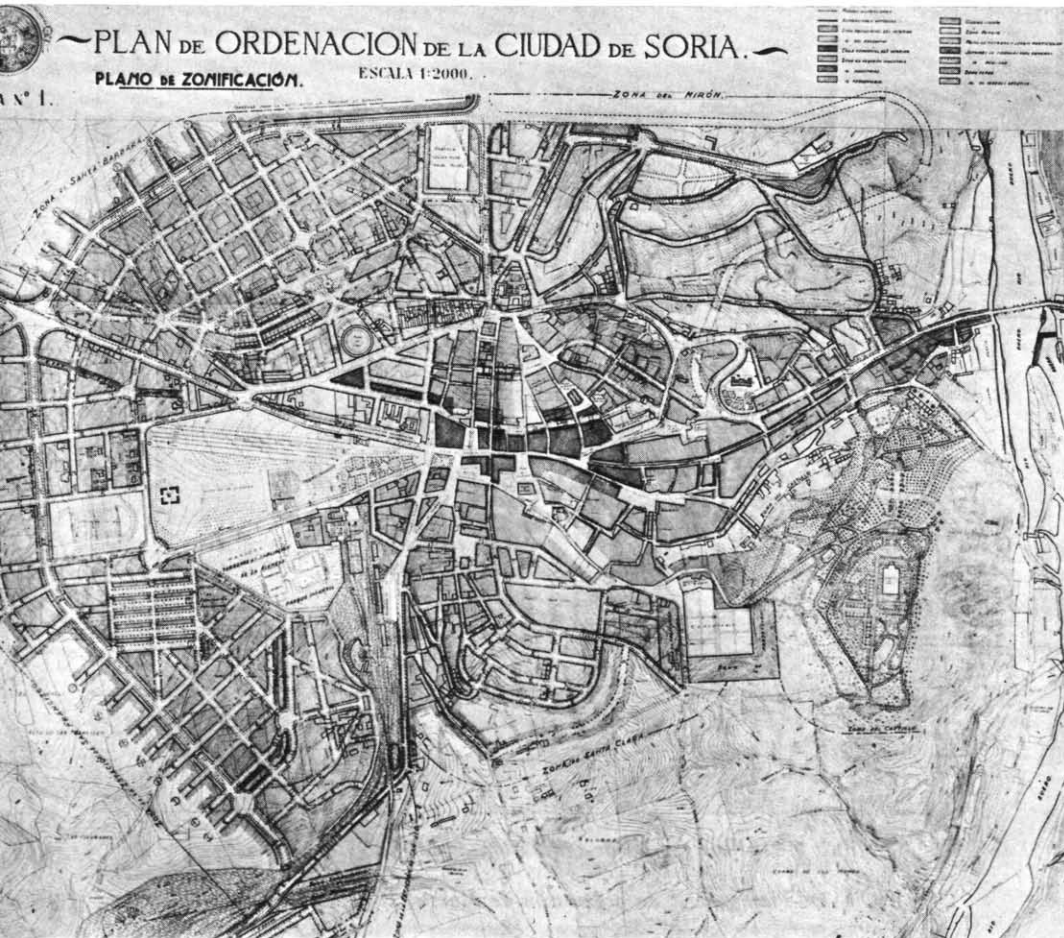
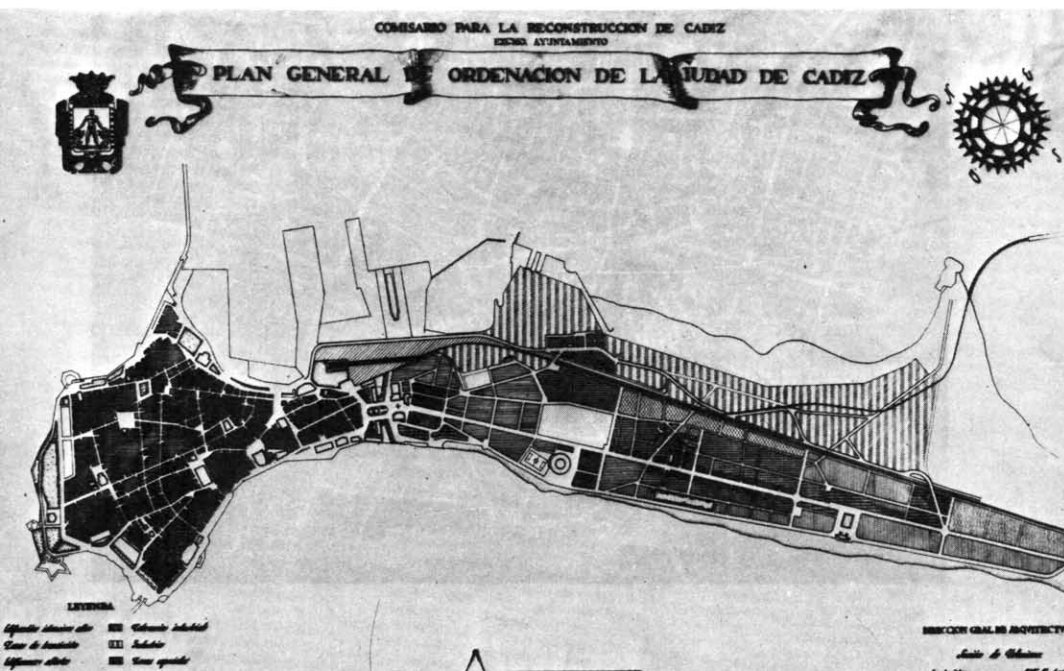


FIG. 114.—Plan de ordenación de la ciudad de Soria, 1948.

FIG. 115.—Plan general de ordenación de la ciudad de Cádiz, 1949, aprobado en 1950.



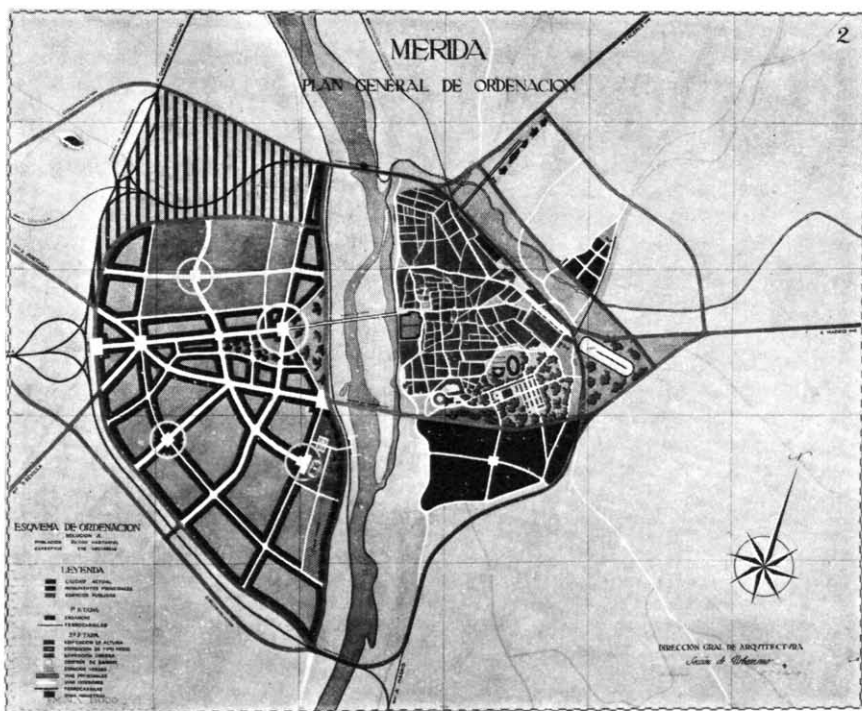


FIG. 117.—*Plan general de ordenación de Murcia, 1949, redactado por Blein.*

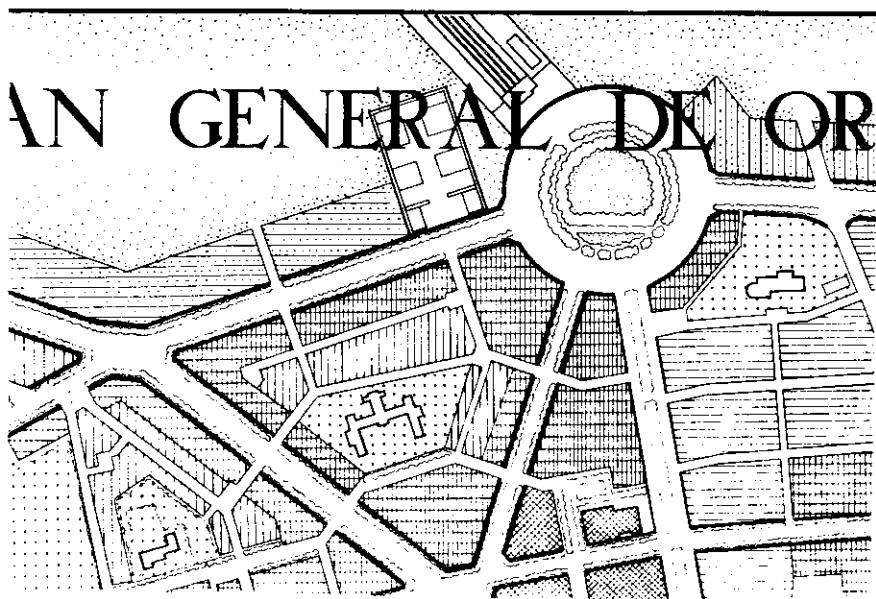


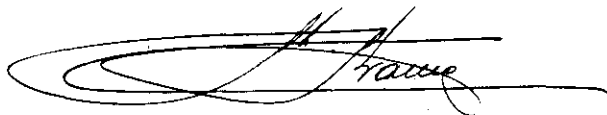
FIG. 118.—Plan general de ordenación de Murcia. Aspectos gráficos y de representación.

torial de la posguerra, consistente en un estudio de la problemática de la provincia, avances de planeamiento de los principales núcleos urbanos y una normativa de carácter general para el desarrollo de las actividades sobre el territorio.

El trabajo parte de la consideración de la unidad natural y la reducida dimensión de un territorio, que reclamaba un tratamiento de conjunto para enfocar el crecimiento demográfico e industrial, que ya entonces aparecía poniendo en peligro la fluidez de las comunicaciones y era visto como una amenaza de congestión y de repercusiones negativas, sociales y sanitarias, para la población.

El estudio se descompone en siete apartados, relativos a las comunicaciones, la industria, la vivienda, las poblaciones, la capital, el campo y la división administrativa. Por lo que se refiere al seguimiento del proceso de definición y formalización del planeamiento, y a la forma en que es abordado y entendido el tema en esta amplia escala, es interesante ver cómo se enfocan determinados aspectos sectoriales, tales como, por ejemplo, las indicaciones conducentes a la localización de las zonas de gran industria, con delimitación del contorno correspondiente y declaración pública de interés nacional o provincial; la análoga determinación de zonas para otras clases de industria, y de aquellas en que la industria y la vivien-

La gran expansión de Barcelona y el incremento de sus edificaciones y actividades industriales plantea un serio problema de urbanización que es necesario resolver en buena técnica y con las valiosas enseñanzas que proporciona la experiencia, para evitar incurrir en errores y perjuicios de imposible o costosísima corrección. En su virtud, a propuesta del Ministro de la Gobernación y previa deliberación del Consejo de Ministros, **«DISPONGO: Artículo primero.»** Se crea la Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona. **«Artículo segundo.»** La Comisión, bajo la Presidencia del Excmo. Sr. Gobernador Civil de la Provincia, será integrada por el Excmo. Sr. Presidente de la Diputación, el Ponente de Obras de la misma, el Excmo. Sr. Alcalde de Barcelona, el Presidente de la Comisión de Fomento del Ayuntamiento, los representantes de Obras Públicas del Estado y de la Diputación, un Arquitecto Provincial y un Arquitecto Municipal, el Presidente de la Cámara de la Propiedad urbana, el Fiscal de la Vivienda, el Presidente de la Asociación de Amigos de la Ciudad, y un Arquitecto designado por la Dirección General de Arquitectura como Delegado especialista de Urbanismo. **«Artículo tercero.»** Corresponderá a la Comisión proponer al Ministerio de la Gobernación el Plan General de Ordenación de la Provincia de Barcelona con las bases complementarias de regulación, a cuyo efecto se constituirá en el seno de aquella una ponencia técnica dirigida por el Delegado especialista de Urbanismo que designe la Dirección General de Arquitectura. Tanto la Comisión como la Ponencia, podrán recibir para el mejor cumplimiento de su misión el asesoramiento de las personas o entidades susceptibles de aportar a la misma informes, datos o conocimientos que la perfeccionen y completen. **«Artículo cuarto.»** La Diputación Provincial de Barcelona pondrá a disposición de la expresada Ponencia Técnica una oficina de esta índole para desarrollar los proyectos y trabajos con arreglo a las orientaciones generales dadas por la Comisión y a las previsiones técnicas de la propia Ponencia. **«Artículo quinto.»** La Comisión tendrá personalidad jurídica y sus resoluciones serán ejecutivas, sin perjuicio de poderse recurrir en alzada contra ellas ante el Ministro de la Gobernación. **«Artículo sexto.»** La Comisión redactará en el plazo de sesenta días el Reglamento por el que se haya de regir, el cual someterá a la aprobación del referido Ministerio, que queda autorizado para dictar las órdenes o disposiciones complementarias de aquél. Así lo dispongo por el presente Decreto dado en Madrid a veinticinco de Mayo de mil novecientos cuarenta y cinco.



EL MINISTRO DE LA GOBERNACIÓN.

Francisco Franco

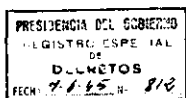
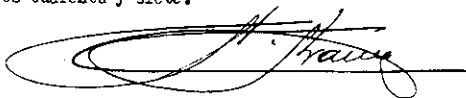


FIG. 119.—Texto del Decreto de Constitución de la Comisión Superior de Ordenación Provincial de Barcelona, firmado por Franco en 7 de junio de 1945.

La necesidad de ordenar con criterios adecuados a su acusada fisonomía y a las características rurales de un numeroso y crecido número de pueblos que constituyen la provincia de Guadalajara, teniendo además en cuenta las zonas de población concentrada en la Capital y cabeceras de partido judicial, conjuntamente con la ineludible obligación de impedir proyectos no ajustados a principios urbanísticos que originarían situaciones contrarias a una ordenación, tanto más urgente cuanto la escasez de viviendas impone estimular su construcción, son motivos que inducen a aplicar a Guadalajara y su provincia el criterio que ya viene reiterándose por el Gobierno de llegar a la total ordenación urbana del territorio nacional. = La diferencia adecuada de casos distintos aconseja depositar en un Organismo, con representación de todos los intereses afectados, la función rectora en esta materia con objeto de respetar las ordenaciones que a cada zona urbana mas convengan atendida su importancia rural, monumental, histórica o arquitectónica. = En su virtud, a propuesta del Ministro de la Gobernación y previa deliberación del Consejo de Ministros, = DISPONGO: = Artículo primero. = Se crea la Comisión Superior de Ordenación de la provincia de Guadalajara. = Artículo segundo. = Se constituirá bajo la Presidencia del Gobernador Civil de la provincia y formarán parte de ella: el Presidente de la Diputación provincial, el Alcalde de Guadalajara, otro Alcalde de la provincia, un representante de cada uno de los Ministerios de Obras Públicas, Industria y Comercio y Agricultura nombrados, respectivamente por éstos, un miembro de la Comisión provincial de Monumentos, un representante de la Dirección General de Regiones Devastadas, otro de la Dirección General de Sanidad y un Delegado de la Dirección General de Arquitectura. = Artículo tercero. = Corresponderá a la Comisión estudiar el Plan General de Ordenación urbana y rural de la provincia de Guadalajara, a cuyo efecto se constituirá en el seno de aquélla una Ponencia Técnica dirigida por un Delegado especialista de Urbanismo que designe la Dirección General de Arquitectura. = La Ponencia tendrá a su disposición una Oficina Técnica que se instalará en local facilitado por la Diputación Provincial de Guadalajara y los gastos de todo orden que produzca su funcionamiento serán costeados con cargo a las consignaciones que para dicha finalidad establezcan la Diputación provincial, el Ayuntamiento de Guadalajara y los municipios de la provincia en proporción ajustada a normas reglamentarias. = El delegado especialista de Urbanismo y el Director de la Oficina Técnica actuarán de enlace entre la Comisión y la Ponencia, para lo que asistirán a aquélla con voz pero sin voto. = Artículo cuarto. = La Comisión tendrá personalidad jurídica y sus resoluciones serán de carácter ejecutivo, sin perjuicio de poder recurrir en alzada de las mismas ante el Ministerio de la Gobernación. = La Comisión tendrá facultad para recabar los asesoramientos que estime convenientes, incorporando a ella representantes de los organismos o entidades asesoras en la forma que reglamentariamente se fije. = Artículo quinto. = La Comisión redactará en el plazo de sesenta días el reglamento por el que se haya de regir, que someterá a la aprobación del Ministerio de la Gobernación, quien además queda autorizado para dictar las órdenes o disposiciones complementarias de aquél. = Dado en Madrid a treinta y uno de enero de mil novecientos cuarenta y siete.



EL MINISTRO DE LA GOBERNACION,

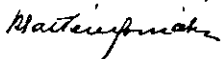
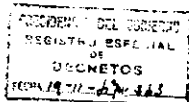



FIG. 120.—Texto del Decreto de Constitución de la Comisión Superior de Ordenación Urbana de la provincia de Guadalajara, firmado por Franco en 19 de noviembre de 1947.

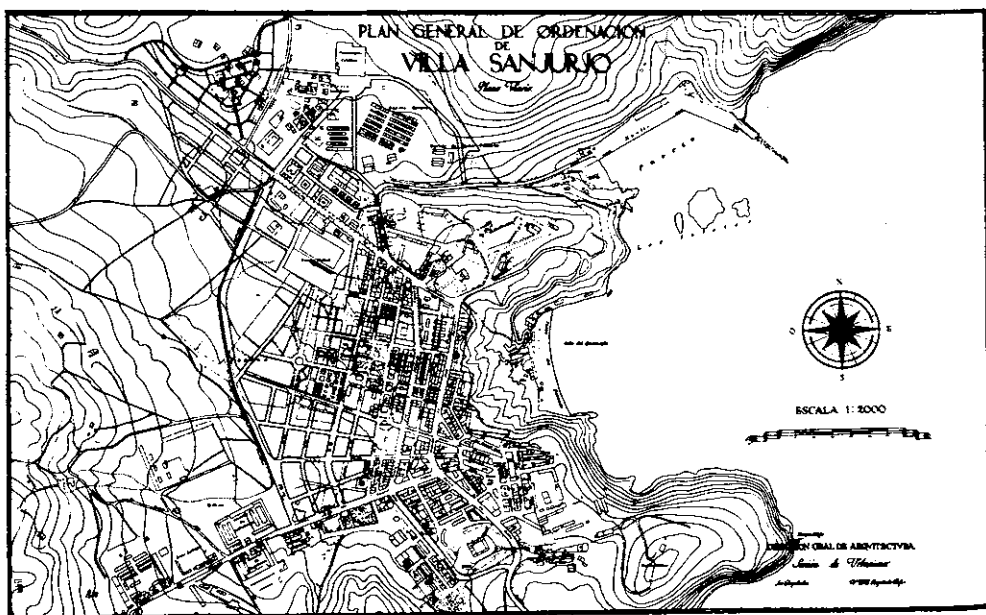


FIG. 121.—Plan general de ordenación de Villa Sanjurjo. Urbanismo Colonial en el protectorado español en Marruecos.

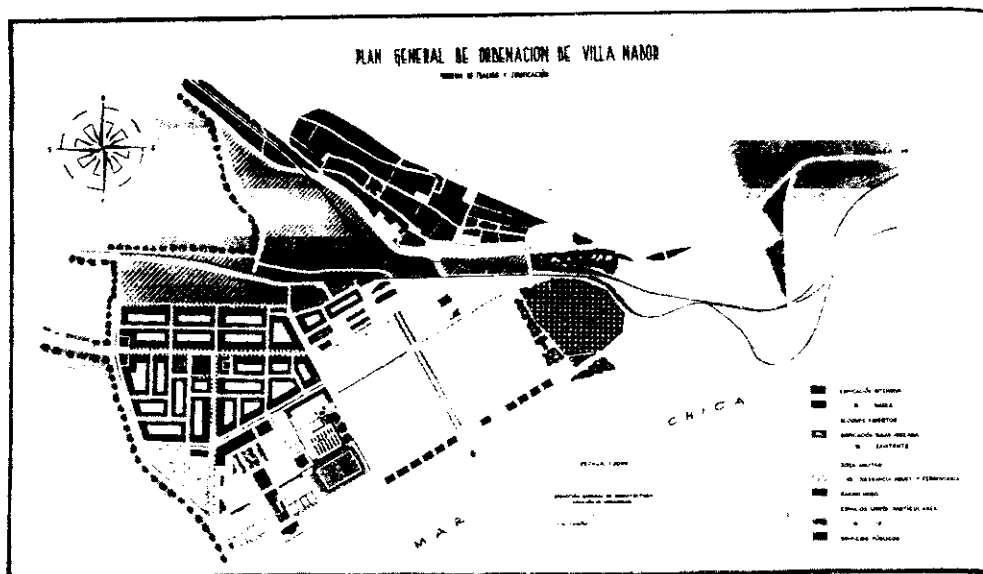


FIG. 122.—Plan general de ordenación de Villa Nador. (Protectorado español en Marruecos.)

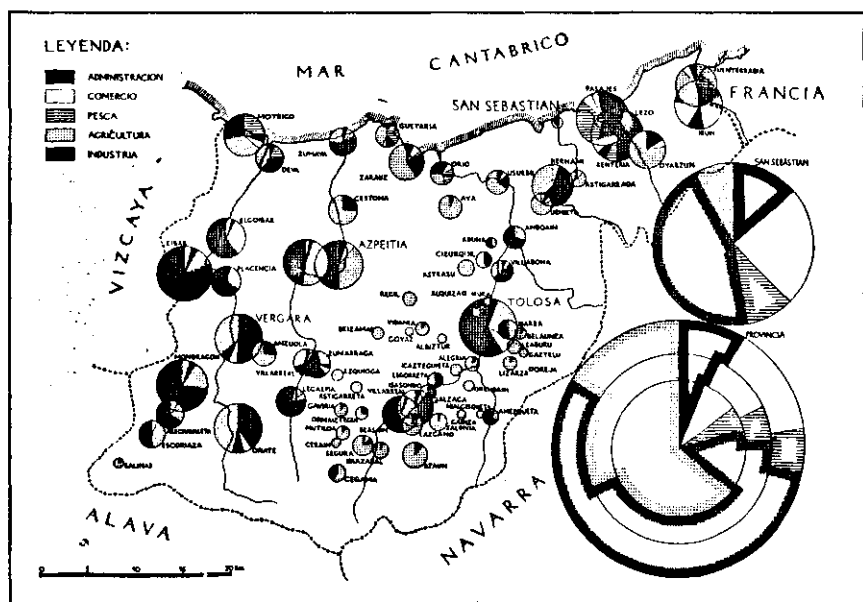


Fig. 123.—Plan Provincial de Guipúzcoa. Gráficos.

da pueden coexistir en determinadas condiciones. Se apuntaba con claridad la necesidad de trascender las determinaciones del planeamiento, de otra forma inoperantes, con el correspondiente apoyo de una política coordinada en el sector industrial, tanto en el control de las localizaciones como en el de los estímulos. Nada de ello, como es natural, llegó a conseguirse, ni siquiera muchos años más tarde, cuando el plan llegó a aprobarse, por lo que, en definitiva, esa aprobación hubo de producirse con carácter de documento indicativo, de nula efectividad, como una declaración de buenos deseos, formulada desde la marginalidad de una actividad sin incidencia real en el condicionamiento de la ocupación y transformación del territorio.

El trabajo, además, tiene un carácter claramente de estudio, propio más bien de un seminario de investigación que de un planeamiento operativo. Para nosotros, en este momento, tiene también el interés histórico de permitirnos ver cómo el proceso de institucionalización del planeamiento se abre a la escala territorial, traspasando los límites de lo urbano, y trata de abordar una problemática más amplia, lo cual ha de cristalizar en la enunciación de una escala formal del planeamiento que habrá de constituir uno de los claros empeños frustrados de la ambiciosa, y jerárquicamente estructurada, concepción global que intentará construir Bidagor: el planeamiento provincial.

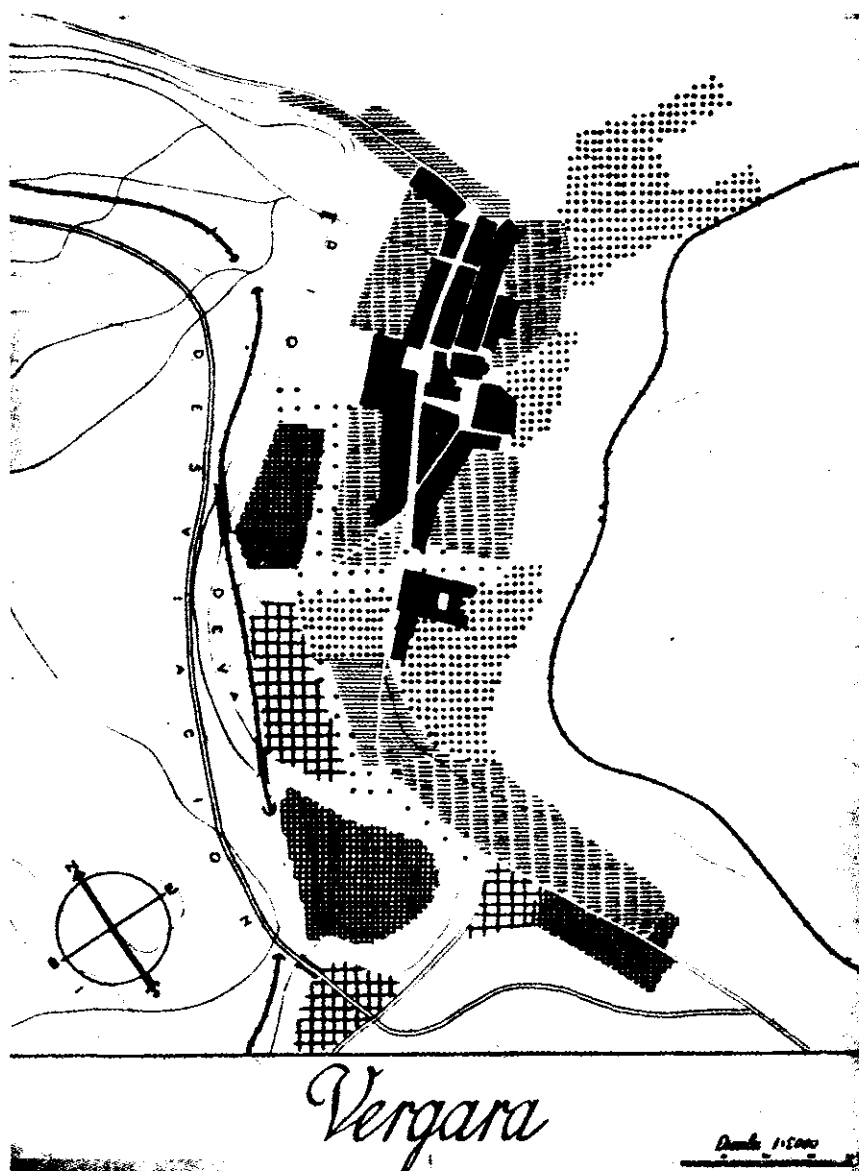
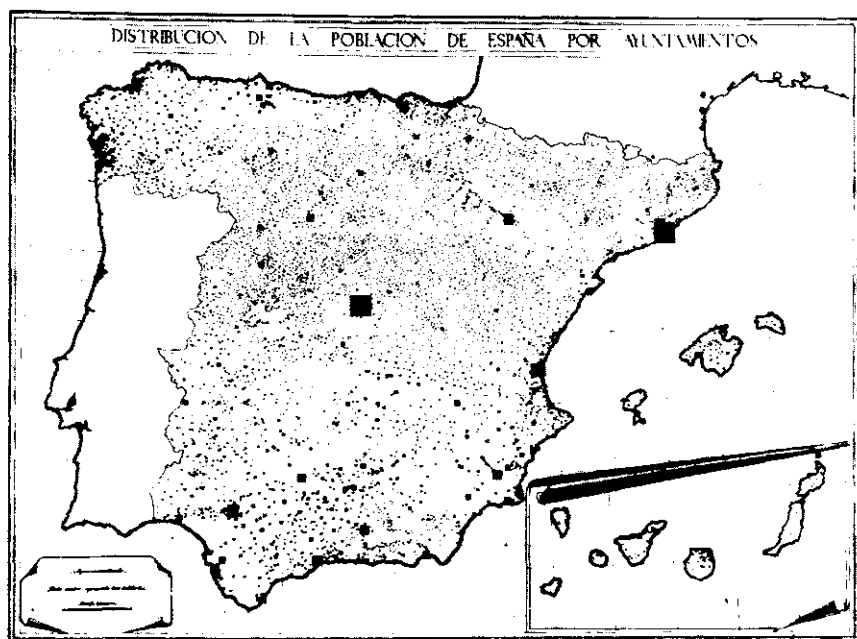
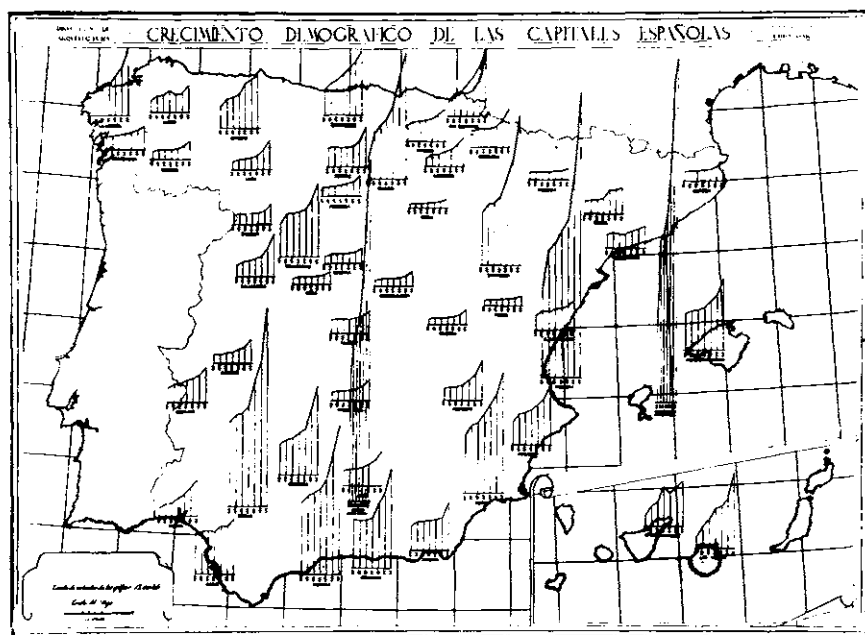


FIG. 124.—Plan Provincial de Guipúzcoa. Ordenación de pueblos: Vergara.



Figs. 125 y 126.—Estudio para el Plan Nacional de Urbanismo. Década de los 40.



3.5. *Primeras ideas sobre el Plan Nacional de Urbanismo*

Ya vimos que la aspiración a una ordenación global de la actividad urbanística, entendida en cierto modo como anticipación de ordenación del territorio, había sido incluida entre los objetivos de un enunciado, y no oficializado, Plan Nacional de Reconstrucción. Esta aspiración jamás dejará de estar presente entre los objetivos de la Dirección General de Arquitectura, y constituirá una muy personal ambición de Bidagor, quien dedicó a esta tarea una enorme cantidad de reflexión y de esfuerzo.

Para entender la forma en que, a finales de la década que nos ocupa, era concebido y vislumbrado ese Plan Nacional de Urbanismo, contamos con un documento de gran valor, que es la ponencia de la Sección de Urbanismo de la Dirección General de Arquitectura, en la V Asamblea Nacional de Arquitectos, celebrada en Madrid en 1949, poco antes de la creación de la Jefatura Nacional de Urbanismo, cuyo tema es precisamente el enfoque de ese Plan.

En este amplio y macizo documento, elaborado con su habitual falta de brillantez, pero con clara lógica, a veces un tanto simplista, expone Bidagor cómo este Plan «ha de orientarse hacia el establecimiento de una serie de criterios generales que, llevados a la práctica por los procedimientos más oportunos en cada caso, garanticen un desarrollo ordenado de la actividad urbanística nacional, que se efectúa a través de innumerables entidades públicas y privadas». Para ello habrá de procederse a «examinar el grado de conveniencia nacional de cada una de estas actividades para protegerlas o restringirlas, conforme a criterios que, sobrepasando lo puramente urbanístico local respondan a una integración del Plan de Urbanismo en el marco conjunto de un Plan de desarrollo total de ordenación». En el Decreto de su creación, éste es el camino que se recogía como misión de la Dirección General de Arquitectura, ya que «constituye una aspiración que se ha hecho presente en la mayor parte de las naciones, al ir ampliándose sucesivamente el ámbito de los planes urbanísticos, desde los planes locales hasta los comarcales, surgiendo de una manera natural la necesidad de armonizar los diferentes planes en un Plan Nacional». Este Plan deberá ser tal que establezca «corrientes intensas de actividad en el cuerpo nacional para convertir la España urbanística de hoy en lo que convenga que sea conforme a criterios racionales establecidos» y que «armonice todos los intereses, partiendo dos puntos de vista de composición de orden más elevado, político, social, filosófico, estético, humano, resultando por tanto que toda fuerza espiritual ha de estar presente en una labor que abarca a todo el cuerpo geográfico nacional».

Desde los primeros momentos se plantea en esta exposición el punto clave de la viabilidad y utilidad de este Plan, al ponerlo en relación general con una planificación del «desarrollo total», y expresamente con la planificación económico-social, ya que, en definitiva, de lo que se trata

es de «preparar el crecimiento nacional y tratar de elevar el nivel de vida», para lo cual es necesario que previamente «se haya llevado al ánimo de una mayoría de los dirigentes del país la absoluta necesidad de esta acción ordenadora y la posibilidad de llevarla a cabo de una manera positiva y eficaz sin constituir una perturbación en el desarrollo de la economía nacional».

Con estos planteamientos, desconocidos para la mayoría de los que han querido ver en las aspiraciones de Bidagor un ejercicio teórico desprovisto de toda posibilidad de enlace con la problemática del desarrollo económico, quedan bien patentes unas intenciones políticas, y una visión del papel de la planificación territorial en relación con la planificación económica, en las que resuena toda una coincidente preocupación de la doctrina urbanística universal, que en aquellos momentos estaba alumbrando planteamientos semejantes en otras naciones europeas, y la misma visión anticipadora de tantos polémicos enfrentamientos posteriores. Visión y problemática a las que, desde luego, no habían accedido aún los estudiosos del desarrollo económico. Es forzoso reconocerle a Bidagor esta visión.

Después de hacer una consideración sobre la forma en que se está planteando en el país el crecimiento demográfico y los movimientos interiores de población, se señalan las zonas de aumento y las zonas de disminución, así como las líneas generales de las medidas que habrían de adoptarse para la realización del campo y la adaptación de las ciudades (muchas de las cuales «han entrado en crecimientos superiores al veinte por ciento decenal y manifiestan en una simple visita, por una parte, su prosperidad, y, por otra, los graves daños causados por la imprevisión y la impotencia»). Con vistas a una ordenación en la que «haya una proporción conveniente en el cuerpo nacional entre las dimensiones, número y situación de sus capitales administrativas, sus villas industriales y comerciales y sus aldeas rurales», llega a la conclusión de que «la solución del problema no puede ser otra que la previsión de la forma en que vaya a realizarse el crecimiento nacional, partiendo del crecimiento económico, del aumento de la producción y de la modernización de los medios de transporte» ya que «un Plan Nacional de Urbanismo no puede ser independiente del Plan Nacional de producción y resurgimiento, sino que ha de ser precisamente su consecuencia».

También se esboza el carácter documental del Plan: «Un Plan Nacional no puede ser un documento rígido que desarrolle un programa definido en proyectos y presupuestos de naturaleza poco menos que invariable. Tiene que ser más bien una suma de proyectos, anteproyectos, ideas, programas e intenciones, es decir, documentos cuyo grado de desarrollo es diferente y cuyo modo de obligar, por tanto, tiene que ser diferente.» El resto del documento se dedica a plantear la forma de abordar la ejecución de una «información urbanística» de carácter nacional, ya que «ante la

novedad que supone una labor de este tipo, y ante la necesidad evidente de abordar la situación de alguna manera, algo debe indicarse, pues se requiere ir avanzando poco a poco en esta investigación hacia una técnica en parte desconocida»⁶⁵.

Como puede verse, no se trata de la exposición de un trabajo realizado, sino de unas primeras consideraciones para abordarlo. No hay insinuación de ideas o de estrategias, que puedan hacer creer que ya se tenía algo pensado, o que algo concreto se deseaba acerca de las formas con que habían de plantearse los «criterios racionales» de acuerdo con los cuales había de esbozarse la ordenación nacional. Se trata de un planteamiento totalmente frío, previo a toda manifestación de deseos, los cuales parecerían quedar así supeditados al previo conocimiento objetivo de la realidad. Ello desemboca en lo único que, de momento, cabía hacer: la información, la acumulación de datos, para proceder a su análisis, y de ahí a ese conocimiento científico de la realidad, sobre la que habría que operar. De nuevo Bidagor demuestra aquí ese rasgo de su carácter: su objetividad desapasionada, que le impedía normalmente embarcarse en aventuras.

Una cosa que llama la atención en esta ponencia es la ausencia de toda alusión a posibles fuentes, antecedentes y experiencias semejantes. No es fácil, por otra parte, señalar resonancias de unos antecedentes que ya existían. Sin embargo, en 1949 Bidagor debía conocer algo de lo que en esta materia se estaba haciendo en otros países, aunque su discurso parece producto exclusivo de su propia meditación y de su enorme sentido común.

Ya en 1937, el Congreso de Urbanismo de París se había dedicado a la ordenación nacional y regional y en relación con este tema se habían presentado informes nacionales diversos.

Existía también la experiencia alemana de la Oficina del Reich para la ordenación del espacio (que ya utilizaba la expresión *Raumordnung*) creada en 1935 y las enseñanzas de Feder; desde 1941 estaba la Ley del Plan Nacional de Holanda, y los trabajos correspondientes a su desarrollo; estaba también la experiencia de Suiza, con el Comité de Planificación Nacional funcionando desde 1941, y el Ministerio inglés del «Town and Country Planning», creado en 1943, recogiendo toda la labor de los diversos comités que habían estudiado problemas de carácter nacional para la organización de una política de conjunto sobre el territorio nacional. Y existía en ese país una publicación espectacular, titulada «Maps for the National Plan», conteniendo ilustraciones sobre el mapa de Inglaterra, a los informes Barlow, Scott y Beveridge. En Francia habían aparecido ya las propuestas de Bardet para una ordenación nacional. También había un estudio del plan nacional belga, y Doxiadis dirigía en Grecia la elaboración de un álbum de mapas para el estudio de un plan nacional, como parte de la orientación de la reconstrucción de los daños de la guerra. Pero, sobre todo, aprobado en 1946, existía el único plan nacional de

⁶⁵ «Plan Nacional de Urbanismo», *op. cit.*

urbanismo, el de Polonia. Pues bien, así como me consta que diversas legislaciones urbanísticas europeas fueron estudiadas por el equipo de Bidagor en los años siguientes, creo que el mismo equipo sólo conocía esos estudios de planificación nacional a través de referencias indirectas. En cualquier caso, lo que demuestra la ponencia comentada es que a finales de la década de los años cuarenta no se había pasado, en relación con el Plan Nacional de Urbanismo, de una primera declaración de intenciones, lo cual, nuevamente nos recuerda, en relación con el encendido tono de las afirmaciones de 1939, la desviación que ya hemos señalado de esta aspiración del proceso de formalización del urbanismo nacional respecto a las prioridades políticas reales.

4. Maduración teórica y política

4.1. *La aportación teórica de Gabriel Alomar*

Para la formalización expresa de la base teórica del urbanismo en estos momentos, tuvo importancia fundamental la publicación, en 1947, por el Instituto de Estudios de Administración Local, de la *Teoría de la ciudad*, de Alomar, que supone un notabilísimo esfuerzo de síntesis y de ordenación de toda una serie de conocimientos, en un difícil empeño de dotar a la incipiente tarea urbanística de una coherencia, inteligibilidad y unidad, dentro de una visión que el propio autor califica de humanística.

El tono ideológico se capta desde el prólogo. Muestra de él puede ser esta especie de declaración de fe, esperanza y caridad por parte del autor:

De ahora en adelante, el objetivo de la técnica moderna no debe ser el construir ciudades gigantescas, sino ciudades humanas, ciudades en donde el bien espiritual y físico del hombre sea la razón primera y final de todos los esfuerzos y el módulo humano, la escala fundamental en donde los sitios privilegiados se destinen a la vivienda o al recreo del hombre y no a las instalaciones industriales. Ciudades cuya estructura no se supedite a las conveniencias del tráfico, ciudades en las cuales todas las viviendas, y hasta las fábricas, sean sanas, alegres y hermosas, ciudades en donde las clases sociales no se decanten en barrios, sino que el ambiente de fraternidad y el sentimiento cristiano y natural de «comunidad» se deje sentir en todas las esferas⁶⁶.

De cierto interés resulta encontrar en este libro algo que podría considerarse como una velada crítica a las extrapolaciones organicistas de Bidagor. En el apartado titulado «La ciudad como organismo», Alomar hace un enjundioso juicio crítico.

⁶⁶ Gabriel Alomar, *Teoría de la ciudad. Ideas fundamentales para un urbanismo humanista*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1947 (p. 27).

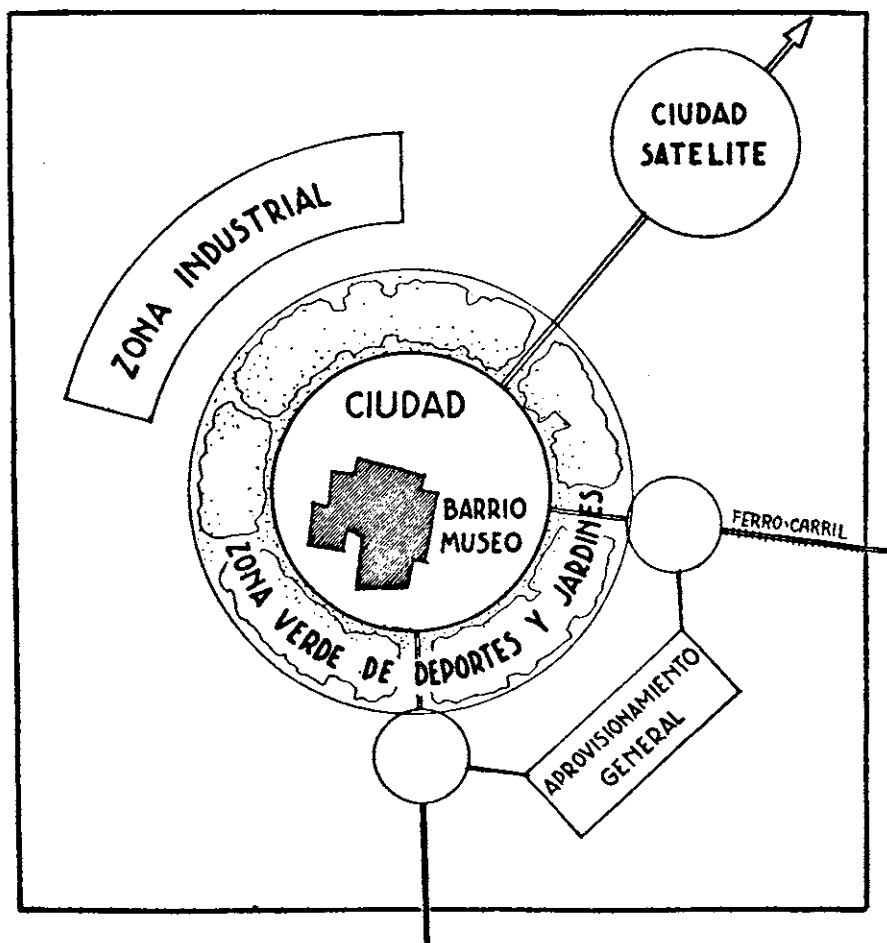


FIG. 127.—«Esquema de ciudad moderna», según Gabriel Alomar, en 1944.

Pero el propio autor, tan lúcido en su crítica, cae a su vez en la tentación, tributario del «urbanismo orgánico» del momento, ya que añade:

Aunque no podemos aceptar esta teoría organicista de la sociología, que por otra parte se halla en la actualidad totalmente desechada, consideramos que el aplicarla en el caso particular de la ciudad, puede ser de una gran utilidad; realmente, el urbanismo moderno se levanta sobre la base del carácter orgánico de la institución urbana. Admitamos, pues, que la ciudad es comparable al ser humano, no tan sólo considerada físicamente, con su cuerpo y sus órganos fisiológicos, sino también considerada espiritualmente con su alma y sus facultades psíquicas. El cuerpo urbano corresponde

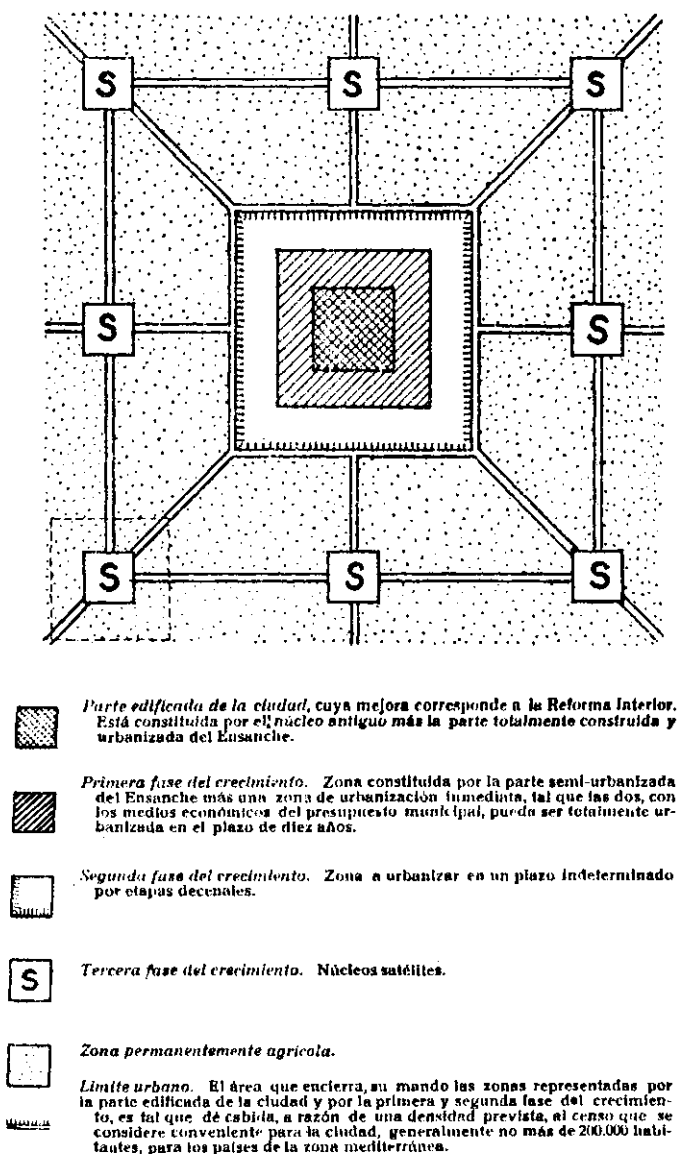


FIG. 128.—El modelo de planeamiento de Gabriel Alomar en su Teoría de la Ciudad (1947). Esta figura, con su explicación al pie, vale por toda una síntesis de los conceptos de ensanche, de reforma interior, de extensión discontinua y de limitación del cuerpo urbano por zonas permanentemente agrícolas.

al tejido de células familiares, de las cuales, por reproducción, se origina la forma más característica del crecimiento, en cuyo tejido podemos observar ciertos hechos biológicos.

Dejando, lógicamente, un comentario exhaustivo del amplio y heterogéneo contenido del libro, vayamos a los pasajes que más directamente pueden orientarnos sobre las ideas de planeamiento sostenidas por el autor en actitud didáctica y esclarecedora.

En primer lugar habría que señalar la inevitable incidencia en el característico modelo radioconcéntrico, en cuya presentación gráfica se ha acudido al recurso formal de dibujarlo en cuadrado para evitar la reiteración de los diagramas circulares al uso. El núcleo urbano es limitado por una «zona permanentemente agrícola», que encierra y detiene el crecimiento de aquél, una vez alcanzada una cifra de población por lo general no superior a los 200.000 habitantes «para la zona mediterránea». Y puesto que «el cuerpo de la ciudad no debe crecer más una vez alcanzado el "límite urbano", deben verse perverte una serie de núcleos satélites para acoger el incremento del censo».

En segundo lugar aparece el concepto clave de «zonización» con toda su carga funcionalista, ya que «la organización del heterogéneo cuerpo de la ciudad impone la necesidad de una racional subdivisión en zonas».

Y finalmente, el gran pilar de esa organización: la «nucleización orgánica», que el autor ya había ensayado en el plan de Palma de Mallorca, puesto que «las grandes ciudades modernas, amorfas y protoplasmáticas exigen con urgencia un proceso de desintegración social y física, como primer paso hacia su reorganización en núcleos con personalidad propia».

Esta «reconstrucción de los grupos sociales» lleva a la preconización del barrio (6.000 a 11.000 habitantes) como unidad básica, como célula del tejido urbano y a toda una propuesta de unidades urbanas compuestas por agrupaciones de barrios que, pasando por el distrito y la ciudad, llegan a la metrópoli.

En esta propuesta de jerarquía de comunidades urbanas, hay una cierta elaboración personal, sobre la evidente resonancia de las formulaciones sociológicas que se abrían camino y triunfaban en los medios internacionales (Plan de Abercrombie para Londres).

El libro ofrece un panorama en el que, con un gran afán ordenador, se trata de unificar aspectos excesivamente diversos, desde unos rudimentos de historia del urbanismo, hasta una introducción a la planificación regional, lo que le da un tono necesariamente superficial e ingenuo visto desde hoy. Para su correcta valoración conviene tener muy presente el momento histórico de su publicación, lo que, indudablemente, le hace aparecer como un intento importante de contribución a la maduración y formalización de la base conceptual del planeamiento, y vuelve a aportar datos y referencias en relación con la constitución del acervo doctrinal que caracteriza al clima marcadamente culturalista y tradicionalista en que se va desarrollando el proceso de conceptualización del urbanismo nacional.

4.2. *Hacia una política urbanística pactada con la iniciativa privada*

A finales de la década de los cuarenta, parece estar ya formulada con cierta claridad y madurez, dentro de su limitación, y contando con ejemplos concretos en que manifestarse, una concepción del planeamiento, aunque no tanto una idea del papel que el mismo debe desempeñar en el desarrollo urbano real y de los mecanismos a través de los cuales podrá ser convertido en verdadera guía de ese desarrollo.

Por ello parece interesante registrar aquellas manifestaciones a través de las cuales se apunta la incorporación de nuevas formas de comprensión del fenómeno urbanístico global y la enunciación de ideas que habrán de anticipar las direcciones de la posterior política urbanística. A ese respecto pueden ser bastante reveladores de la forma en que se va dibujando la misión del planeamiento algunos conceptos contenidos en un trabajo que, con el título de «Ordenación de suburbios», se publicó en *Gran Madrid*, que aunque no está firmado, creo que puede atribuirse, sin temor, a Bidaigor. El pasaje más interesante, referido al control de la edificación periférica, dice así:

La solución del problema estriba en un cambio radical de tácticas urbanísticas. Los nuevos principios son claros de planeamiento.

1.º Prever en los planes de ordenación urbana las extensiones correspondientes a estos tipos de edificación, distribuyéndolos en situación, volumen y trazado, de forma adecuada.

2.º Iniciativa municipal o privada para la urbanización de estos sectores, su venta para la edificación, tras haberlos dotado de servicios urbanos y estímulo de la edificación con cierta densidad.

3.º Prohibición de levantar estas edificaciones en terrenos no urbanizados, prohibiendo asimismo la parcelación de terrenos en solares sin el compromiso de realizar obras de urbanización y sin ser incorporados previamente al plan general de urbanización.

4.º Sustitución de la política de declarar como solares los términos municipales, por unas adquisiciones debidamente planeadas y la realización de obras de urbanización para resolver directamente un problema esencial, obteniendo legítimamente el beneficio de una gestión que, de otra manera, se pierde en manos de especuladores⁶⁷.

Se ve que el autor de estos párrafos se ha encontrado ya en la diaria brega de los problemas concretos que plantea la gestión urbanística. Aparecen aquí nuevas ideas al servicio de la central ya conocida: el planeamiento debe preceder a la urbanización y ésta a la construcción, por eso, la adquisición planeada de suelo por la Administración, y la realización de la urbanización por ella misma, es una fórmula sólo ventajosa si existen posibilidades económicas y jurídicas de ponerla en práctica. Las presiones que en estos años empieza a ejercer la iniciativa privada, organizándose en pequeñas y grandes inmobiliarias, llevarán a Bidaigor a pactar realista-

⁶⁷ «Ordenación de suburbios», en *Gran Madrid*, núm. 2, Madrid, 1948.

mente muy pronto con ellas, renunciando a planteamientos más radicales, con los que debió soñar en su etapa más claramente falangista y que nunca abandonará por completo, como habremos de ver. En ese mismo año, 1948, reconoce que «entre las iniciativas privadas destacan por su volumen los proyectos de algunas sociedades inmobiliarias que abarcan programas de urbanización y edificación que si se realizan conforme a los propósitos expuestos, suponen una colaboración de mucha importancia para el desenvolvimiento de Madrid conforme al Plan»⁶⁸.

No podía ser de otra forma, como se ve claramente al considerar otros textos del momento que nos muestran la forma de entender el tema desde otros puntos de vista. Por ejemplo, esta declaración del entonces director general de la Administración Local, refiriéndose al Decreto que establecía las normas para la actuación privada en el Sector de la Avenida del Generalísimo:

El Decreto de 13 de febrero último se inspira en un criterio no ya de respeto, sino de estímulo a la iniciativa privada. Ante la inminente urbanización de un sector de la zona de ensanche más hermosa y prometedora de la capital de España, en la que es previsible un proceso acelerado de revalorización del suelo, el Estado elude la expropiación global de la superficie afectada, con lo que haría suya la plusvalía emergente y más desembarazada la ejecución de los proyectos parciales y, por el contrario, se muestra propicio a respetar las posiciones de privilegio ganadas por el capital privado mediante inversiones fundiarias, pero a condición de que no especule, es decir, de que se abstenga de transmitir la propiedad del suelo mediante precio en el que el valor actual aparezca ya incrementado por el que se asigna a las expectativas de uso o rentabilidad futuros⁶⁹.

4.3. *Variación del clima político y cultural.*

Hay varios hechos y documentos significativos, que ayudan a comprender, desde el propio momento histórico, el importante cambio de ambiente que se va a producir en los últimos años de la década que nos ocupa, con incidencia directa en el panorama de la cultura arquitectónica y urbanística.

En primer lugar puede señalarse la apertura hacia la bibliografía anglosajona, a partir del final de la guerra mundial. Como simple referencia puede citarse el dato de que la *Revista de Arquitectura* incluyó en su número de diciembre de 1945 un conjunto de recensiones bibliográficas bajo el epígrafe de «Producciones más destacadas que han lanzado las grandes editoriales inglesas», con un comentario introductorio en el que se dice que «las relaciones mundiales entran en camino de normalización y permiten conocer ya al día las publicaciones extranjeras, salvándose así

⁶⁸ «Función de la Comisaría General para la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores», en *Gran Madrid*, núm. 1, Madrid, 1948.

⁶⁹ José F. Hernando, «La iniciativa privada (Comentarios a un Decreto)», en *Gran Madrid*, núm. 2, Madrid, 1948.

esa laguna producida desde 1936 hasta el año actual en el conocimiento de las actividades técnicas ajenas a nuestra nación»⁷⁰, lo cual, aparte de mostrarnos cierta avidez por sintonizar de nuevo con mundos culturales alejados, nos confirma el tremendo aislamiento de aquellos años precedentes y la autonomía de unas formulaciones que, en gran medida, viven de una reelaboración de la herencia anterior a la guerra.

Del máximo interés me parece el comentario aparecido en marzo de 1947 en el *Boletín Oficial de la Dirección General de Arquitectura*, referido a la conciencia de crisis respecto al papel de la propia Dirección, en relación con sus objetivos iniciales:

La conciencia de haber superado una etapa social con la guerra de liberación originó un estado de ánimo general en el sentido de no quedar apartados de la labor estatal en empresa de tanta altura como la reconstrucción nacional. Para ello era necesario crear un nexo de unión entre los arquitectos orientado hacia el servicio colectivo para poder ofrecer al Estado en un momento vital un criterio, un organismo y una organización. Esta aspiración cristalizó en la creación de la Dirección General de Arquitectura, como organismo asesor del Estado para establecer criterio nacional de arquitectura, colaboración a la reconstrucción nacional y organizar el Cuerpo de Arquitectos.

Esta aspiración primera tan clara encontró en seguida rozamientos graves en organismos existentes, tanto antiguos como de nuevo cuño, que defendían íntegramente su autonomía departamental y veían en el nuevo Organismo riesgos de intromisión.

Esta resistencia, sostenida de una manera creciente, y el hecho de que la superioridad no se haya definido respecto de las atribuciones convenientes para la práctica de las funciones que le fueron asignadas, ha derivado hacia la situación actual, en que su misión puede parecer limitada y confusa.

La situación actual se centra en que no se han logrado las disposiciones legales que hagan posible el desenvolvimiento de la misión impuesta con la amplitud con que le fue asignada, por no haberse creado un cuerpo como el que tienen todas las demás ramas técnicas...⁷¹.

¡Cuánta amargura se adivina bajo la pretendidamente fría prosa del Boletín! ¡Cómo ha deteriorado la realidad aquellas ambiciosas esperanzas de 1939! ¡Y qué clara aparece ya una de tantas poderosas razones del fracaso, que se iniciaba casi antes de nacer, de toda política urbanística,

⁷⁰ Las obras que aparecen reseñadas son las siguientes: *New Towns after the War*, Frederic Osborn; *Reconstruction in the city of London*, B. T. Batsford, Ltd.; *Country of London Plan, 1943*, County Council, J. H. Forshaw y Patrick Abercrombie; *Planning for Reconstruction*, Architectural Press; *A Plan for Town and Country*, Phoebe Pool y Flora Stephenson, Pilot Press; *How Should We Rebuild London?*, C. B. Purdom; *Living in Cities*, Ralph Tubbs; *The Size and Social Structure of a Town*, Sir Halley Stewart; *East Frains to Towns*, David Bucleimgham; *Physical Plannin* (sin más referencia); *Country Towns in the Future England*, editado por Stanley Baron; *Road, Rail and River in London*, Edwin Luytens, Sir Giles, G. Scott y otros; *The County of London Plan*, E. J. Carter y E. Golfinger; *Our Birmingham*, University of London Press.

⁷¹ «La Dirección General de Arquitectura», en *Boletín de la Dirección General de Arquitectura*, Madrid, marzo 1947.

con tal carencia de coordinación y unificación supradepartamental, como la aludida en este texto que nos habla bien claro, tanto de la marginalidad ya señalada del urbanismo dentro de la política general, como de la variación del clima político experimentada por el país!

Pero de esta variación, y de su directa repercusión en el ámbito cultural que nos interesa, se ocupa con más claridad el comentario que hizo Gutiérrez Soto, a su vuelta del Congreso Panamericano de Arquitectura celebrado en Lima, en 1947, que, aunque referido al campo de la arquitectura, es perfectamente válido para ilustrar un cambio de opiniones que ha de extenderse también al urbanismo.

España, después de nuestra guerra, no ha querido seguir haciendo arquitectura sin patria, y apasionadamente hemos vuelto los ojos a toda nuestra gloriosa tradición, y con este estado de espíritu, y la «temperatura» de la posguerra, nos hemos cerrado a toda conquista de las ideas modernas, olvidando que la técnica y el mundo marchan a otra velocidad, y que la arquitectura de hoy no puede ser una repetición del ayer, sino una expresión fiel y sincera de la nueva manera de vivir y de los adelantos industriales del siglo actual⁷².

Por su parte, Gabriel Alomar, a su regreso de Estados Unidos en 1948, se expresaba así sobre el mismo tema:

Por otra parte, la técnica moderna va introduciendo un cambio radical en la estructura de la urbe, tanto en su aspecto de conjunto, como en sus detalles de organización.

Un ejemplo de lo primero lo hallamos en la transformación del cuerpo de la ciudad, exigida al introducir el mismo criterio social del cual deriva la necesidad de concebirla no como una cosa protoplasmática y acéfala, sino como un cuerpo organizado, con sus barrios y sus centros cívicos, asiento los primeros de las comunidades vecinales que constituyen grupos sociales primarios y naturales.

Por otro lado, y es un ejemplo del cambio que ha experimentado el concepto de la ciudad en su organización de detalle, ya no se construye ésta según el antiguo sistema de calles y manzanas, o, por lo menos, estas últimas son objeto, a su vez, de una ordenación inferior, sin prescindir en ella del elemento verde, y las primeras vienen complicadas por pasos inferiores, cruces a distinto nivel y empalmes en «hoja de trébol» y se supeditan a una total diferenciación según sus funciones de vías de tráfico rápido o lento, de residencia, etc. Más aún, existe una fuerte tendencia hacia la supresión de todo muro en las plantas bajas, para lograr, en terrenos planos, una casi total diafanidad al nivel del terreno⁷³.

La transcripción de estos textos pone directamente de manifiesto ese cambio cultural y político, sobre todo si se ponen en relación con algunos de los que citábamos anteriormente. Para descubrir la magnitud de esta variación recordemos que todavía en 1943 se ampliaba por disposición

⁷² Luis Gutiérrez Soto, en *Boletín de la Dirección General de Arquitectura*, Madrid, diciembre 1947.

⁷³ Gabriel Alomar, «Sobre las tendencias estilistas de la Arquitectura española actual», en *Boletín de la Dirección General de Arquitectura*, Madrid, junio 1948.

oficial la misión de la Obra Sindical del Hogar, en cuya virtud todas las edificaciones del Partido serían planeadas y resueltas por aquel organismo que, en lo sucesivo, se denominaría del Hogar y de la Arquitectura Nacional-sindicalista, y que tal disposición era saludada por la prensa con comentarios tales como el de que «con ello se enderezará una nueva e importante actividad de la cultura patria por rumbos de Imperio, como tantas otras cosas integrantes del ser total de la España recobrada por el Caudillo»⁷⁴, o bien que «nuestro Movimiento, como etapa histórica, precisa que marque y adopte un estilo arquitectónico que recoja y exprese el contenido y las inquietudes en cuanto a su doctrina, que representa una peculiar concepción del hombre y de la vida»⁷⁵.

A pesar de la pobreza de expresión, los dos textos transcritos son claro exponente del deslumbramiento que el aislamiento sufrido hacía despertar ante la comprobación del propio anquilosamiento. El descubrimiento, por parte de Gutiérrez Soto, de lo que podía hacerse con los adelantos de la técnica, los nuevos materiales, etc., es tan conmovedor o irritante, según se mire, como el de Alomar ante la supresión del plan de alineaciones o la planta baja diáfana. En cualquier caso son representativos del generalizado clima que hace aparecer a estos momentos con un tono de final de etapa, la cual, en efecto, en algunos aspectos, no en todos como veremos, se va a cerrar aproximadamente con la década de los años cuarenta, abriendo otro período que, como hemos empezado a ver, verterá en actitud moderadamente polémica una cierta crítica sobre algunas de las orientaciones anteriores.

4.4. *La Jefatura Nacional de Urbanismo*

Coincidiendo con este final de etapa hemos de consignar un nuevo hecho significativo en el proceso de institucionalización del urbanismo nacional que, como un logro del equipo directivo, va a cerrar esta década de los años cuarenta. La creación de la Jefatura Nacional de Urbanismo, efectivamente, se inscribe en ese proceso, en su doble aspecto de reconocimiento formal de la necesidad de aquella institucionalización y de mantenimiento del sector en unos niveles reales muy bajos de operatividad, a pesar de las flamantes declaraciones de competencias. Un cierto deseo de apuntalamiento de la Dirección General de Arquitectura había encontrado eco en el ministro de la Gobernación, que aquel mismo año recibe encargo directo de Franco de que se prepare una ley nacional contra la especulación del suelo. Y en ese momento de crisis y de necesidad de reafirmación del papel profesional en la reconstrucción nacional, vuelven

⁷⁴ «Arquitectura Nacional-Sindicalista», en *La Prensa*, Barcelona, 5 de marzo de 1943.

⁷⁵ «Arquitectura Nacional-Sindicalista», en *La Almudaina*, Palma de Mallorca, 4 de marzo de 1943.

a aparecer oficialmente las viejas aspiraciones al Plan Nacional de Urbanismo y a la ley urbanística general.

En el Decreto fundacional de la Jefatura Nacional de Urbanismo, de 22 de julio de 1949, aparecen efectivamente esas aspiraciones, como competencias del nuevo órgano. Se señalan, así, las facultades de la Jefatura:

- Impulsar por todos los medios la tarea urbanística de la Nación.
- Cuidar del cumplimiento de las disposiciones legales que se refieren al Urbanismo.
- Vigilar el cumplimiento de los planes y proyectos que se acuerden, con arreglo a la tramitación establecida en cada caso.
- Asesorar a los Departamentos Técnicos de Urbanismo de las Corporaciones Locales.
- Estimular la creación de las Comisiones Provinciales de Ordenación Urbana.
- Asesorar el funcionamiento de estas Comisiones y la formación de los planes provinciales que se le atribuya.
- Velar por la conservación, adaptación y mejora de los pueblos y barrios de valor histórico-artístico.
- Plantear, dirigir y practicar una adecuada política del suelo.
- Preparar las disposiciones legales necesarias para atender la resolución de los diferentes problemas que se planteen.
- Recoger la experiencia de la etapa actual y preparar las bases para la futura Ley Nacional de Urbanismo.
- Establecer los estudios preliminares y colaboración necesaria para la preparación de un Plan Nacional de Urbanismo.

Pocos meses antes de su ascenso a esta Jefatura, Pedro Bidagor piensa ya en una sistematización global del planeamiento con base en una ley general:

La ordenación futura habrá de definirse mediante una Ley nacional de Urbanismo que establezca las bases fundamentales de la actuación en esta materia. Esta Ley habrá de determinar la estructura orgánica del urbanismo español, creando el Departamento que ha de hacerse responsable de esta tarea, dentro del cual se abrirán los cauces normales de colaboración entre todos los Departamentos, fijándose asimismo las respectivas atribuciones estatales y municipales en la materia; habrá de señalar también los criterios básicos de orden jurídico que den lugar a una situación de justicia hoy inexistente en materia de suelo, propiedades, restricción de la edificación y expropiaciones, materias todas en las que la orientación moderna de los planes ha dejado inservibles conceptos anteriores; y, por último, ha de comprender las diferentes medidas que se prevean para la realización de las obras, tanto cuando hayan de verificarse por iniciativa estatal o municipal, como en los casos de colaboración con la iniciativa privada, que ha de tenderse contribuya en una escala cada vez mayor ⁷⁶.

⁷⁶ «Plan Nacional de Urbanismo», *op. cit.*

Todo un programa, de amplias implicaciones políticas, que sólo habrá de cumplirse a medias y toda una prefiguración del espíritu de la Ley del Suelo.

4.5. *Una línea divergente: la ley de Bases de Régimen Local*

Finalmente, debemos ocuparnos también de otro episodio que incide directamente en el proceso de configuración del planeamiento que estamos reconstruyendo, pero que se plantea un tanto marginalmente a las líneas que venimos siguiendo y hasta, en algunos aspectos, incongruentemente con la intención hacia las cuales apuntan éstas. Me refiero a la Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945, y al proyecto de 1941 que la había precedido.

En el proyecto se había incluido una visión territorial del planeamiento, aceptando la necesidad del ámbito comarcal, y la conveniencia del Plan Nacional de Urbanismo, «de carácter eminentemente normativo». Paralelamente se preveía la creación de órganos nacionales y provinciales para el desarrollo de la tarea: el Consejo Nacional de Urbanismo y los Consejos Provinciales. Pero en cambio, la Ley de Bases, que no recoge estas propuestas, presenta sólo como aporte positivo la incorporación al ámbito jurídico de una importante novedad: el plan de conjunto, el «plan general de urbanización», que debe comprender los conceptos de «reforma, ensanche, higienización y embellecimiento» y que debe incluir los «proyectos de instalación de servicios obligatorios» y las Ordenanzas de construcción.

No nos interesa destacar aquí la equivocación que suponía la exigencia de este plan para todo municipio, en el plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigor de esta ley, sobre todo después de la experiencia habida con el precepto análogo del Estatuto Municipal, sino más bien la falta de relación con el camino emprendido ya por la definición del planeamiento. En efecto, en esta ley, con independencia del hecho indudablemente positivo que supone el reconocimiento de la unidad territorial del municipio como ámbito obligatorio del planeamiento de todo núcleo urbano, quedaban muchos temas oscuros, incluso como posible intención del legislador. El plan general de urbanización no está delineado en su contenido técnico ni en su documentación constitutiva, aunque parece que puede suponerse que se pensaba fundamentalmente en un plan de alineaciones. Por otra parte, tampoco queda claramente establecida la relación y el juego entre ese plan general y los proyectos de urbanización, y menos aún con los planes parciales de ensanche, reforma interior, extensión y saneamiento, que están enunciados, pero no definidos.

La ley tiene otras innovaciones respecto a la situación anterior. Entre ellas crea las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, en las Diputaciones Provinciales, para sustituir a las de Sanidad Local, encargándolas de la formación de planes de los municipios sin recursos. Se trata de una

ley que concibe el urbanismo como tarea fundamentalmente municipal y que está en contradicción, hasta cierto punto, con la tendencia centralizadora cuyo desarrollo hemos venido siguiendo desde el fin de la guerra, alentada desde la Dirección General de Arquitectura en función del mandato recibido en su ley fundacional. Con ello parece esbozarse ya, por vez primera, la escisión característica de la posterior institucionalización de nuestra administración urbanística. ¿Se refería a la mentalidad que llevó a la redacción de esta ley el escrito aparecido en el Boletín de la Dirección General de Arquitectura que ya he citado, donde se aludía a «rozamientos graves», a «resistencias sostenidas de manera creciente» y a la «falta de definición por parte de la superioridad», respecto a las atribuciones convenientes para la práctica de las funciones que le fueron asignadas, de tal modo que todo ello había conducido a una situación en que la misión de aquella Dirección General «puede aparecer limitada y confusa»?

Parece como si dentro del Ministerio de la Gobernación hubiese dos líneas no coincidentes de pensamiento y de acción: la Dirección General de Arquitectura, por una parte, sería patrocinadora de una de ellas y la Dirección General de Administración Local, de la otra. El hecho de que esta ley fuese obra de la segunda de ambas direcciones queda claro no sólo porque su intención no encaja con las líneas por las que discurrían las orientaciones de la primera, sino también por el juicio que tal ley merece a Bidagor: «No se quiere ver el fracaso constante de la gestión municipal en materia de Urbanismo» ... «tampoco se plantea en esta ley el criterio, ya dominante en una buena parte de la legislación extranjera sobre Urbanismo, de que las ciudades no pueden ser tan radicalmente autónomas, sino que sus intereses están ligados a las comarcas y regiones a que pertenecen, y que son solidarias unas de otras, de manera que es necesario abrir el cauce por el que se haga compatible el mayor respeto de la autonomía municipal y la armonización de municipios, comarcas y regiones con un sentido nacional.»⁷⁷ Esta escisión, como hemos de ver, habrá de crecer y consagrarse con el tiempo, aumentando las dificultades para la viabilidad del planeamiento.

5. La experiencia contemporánea universal

El panorama universal de la cultura urbanística arroja un balance considerable, de manera especial en algunos países europeos, para el decenio 1939-1949, tanto en el campo de la teoría y en el de la práctica del planeamiento, como en el de la legislación y la organización administrativa.

No vamos a tratar de hacer aquí un completo balance de ese panorama, sino de destacar de ese conjunto algunas ideas caracterizadoras y algunos hechos concretos que sirvan de marco de referencia para establecer el grado de sintonización existente con la situación española. Conviene que

⁷⁷ «Plan Nacional de Urbanismo», *op. cit.*

dejemos apuntadas esas ideas y esos hechos, pues más allá de los límites de la década que nos ocupa podrán encontrar filiaciones, paralelismos, resonancias e influencias.

5.1. *La base conceptual*

A lo largo de los años cuarenta van a ir apareciendo unas cuantas publicaciones significativas que, en algunos casos, van a tener honda repercusión en los planteamientos teóricos, e incluso en el enfoque práctico del planeamiento. Entre ellas podrían citarse los cinco libros más importantes de Gastón Bardet; *La Ciudad*, de Saarinen; *La Carta de Atenas*; dos nuevos textos resonantes de Le Corbusier; *La Nueva Ciudad*, de Hilberseimer; nuevas aportaciones de Lewis Mumford, y desde el ámbito centroeuropeo, las de Bernouilli y Reichow. Se van a producir los trascendentes estudios realizados en Inglaterra por las comisiones Barlow, Scott, Beveridge y Utwath. Se van a redactar los planes de Londres, Copenhague, Varsovia y Estocolmo, los de las primeras ciudades nuevas inglesas y el nacional de Polonia. Se van a promulgar importantes leyes urbanísticas nacionales, y diversos países van a proceder a su reorganización administrativa, creando nuevos dispositivos y hasta nuevos ministerios.

Hasta llegar a los últimos años de la década, con el cambio de orientación que se produjo en los ámbitos internacionales como consecuencia del fin de la guerra mundial y el resquebrajamiento de las directrices oficiales internas a que nos hemos referido anteriormente, en España se vivió, aparte del aislamiento político, un voluntario rechazo oficial de todo aquello que pudiera tener la connotación «progresista», en la medida en que ello quedaba vinculado a la etapa republicana. Había, en cambio, como ya señalé, clara posibilidad de enlace con los planteamientos que de alguna forma unían un substrato historicista o «culturalista». En ese sentido es realmente posible encontrar las resonancias a que nos referíamos, con algunos aspectos del pensamiento de Mumford, Bardet, Unwin, Saarinen, Gibberd, Sharp y el propio Bernouilli.

Ya en 1938 Mumford había escrito en *La cultura de las ciudades* que «las limitaciones en lo que se refiere al tamaño, a la densidad y al área son absolutamente necesarias para dividir las masas urbanas del pasado, hipertrofiadas y carentes de función. Por ello, de acuerdo con esta modalidad del diseño, el proyectista propone reemplazar la “ciudad mononuclear”, tal como la ha llamado el profesor Warren Thompson, con un nuevo tipo de “ciudad polinuclear”, en la cual un cúmulo de comunidades, con espacios y límites adecuados, reemplazarán ventajosamente a la ciudad-masa deficientemente organizada»⁷⁸. En dirección semejante pueden rastrearse testimonios de esa visión del tratamiento «cuántico» de

⁷⁸ Lewis Mumford, *La cultura de las ciudades*, Emecé Editores, S. A., Buenos Aires, 1964.

lo urbano: «la división de la ciudad en distritos es un hecho inevitable. Por lo tanto, uno de los fines principales del planeamiento debe ser el de lograr que esos distritos sean capaces de funcionar en forma adecuada, para llenar las necesidades de sus habitantes, es decir que puedan ser organizados y considerados como unidades vecinales», había dicho Thomas Sharp en 1939, recogiendo el concepto de «unidad vecinal», que había empezado a manejarse en Estados Unidos en la década anterior (Clarence Perry, 1929) y que ahora, en los años cuarenta, se va a convertir en una de las piezas claves del planeamiento en todo el mundo, y de esta construcción intelectual, con apoyo en la cual se va a proponer la reestructuración de la ciudad. En el mismo texto de Sharp encontramos otras explicaciones, entrando ya en el plano de la configuración formal, interesantes también de consignar, por sus evidentes parentescos con algunas de las ideas que hemos visto producirse en la España de los años cuarenta:

La forma sensata de planear una ciudad consiste en disponer las arterias más importantes de tal manera que pasen entre una y otra unidad vecinal (...) El ideal sería que existieran espacios libres a lo largo de tales arterias, donde podrían habilitarse campos de deportes y otros lugares de recreo. De este modo, el sistema de espacios abiertos en las unidades vecinales servirá para conferir a las arterias mencionadas el carácter continuo en vez de hallarse integradas por manchones dispersos (...) El carácter genuinamente urbano de la unidad vecinal podrá subsistir sin diluirse en una población dispersa de tipo suburbano (...) El espacio abierto entre las unidades vecinales contiguas hará las veces de amortiguador y destacará y definirá sus caracteres particulares dentro del conjunto mayor constituido por la ciudad⁷⁹.

En otro famoso libro de la época, cuyo impacto en la cultura urbanística fue importante, afirmaba Eliel Saarinen en 1942, en apoyo y defensa de su conocida tesis de la «descentralización orgánica»:

La más importante característica de la descentralización orgánica es que la anterior calidad compacta urbana será dividida por ella en ciudadanías individuales separadas unas de otras por zonas protectoras verdes. En caso de que este proceso de descentralización sea llevado a cabo sistemática y profundamente, estas zonas verdes de protección se transformarán en un sistema envolvente de cinturón verde que abarcará tanto el complejo urbano en general como las diversas unidades individualmente. Sobre estos cinturones verdes de protección, todas las actividades ordinarias de construcción tienen que ser prohibidas en el futuro con el fin de salvaguardar efectos permanentes de protección tan esenciales en el caso de la descentralización orgánica. Por otra parte, actividades tales como deportes, juegos, recreos al aire libre, etc., que están, por sus respectivas naturalezas, relacionadas con las zonas verdes, podrían ser emplazadas aquí para el beneficio de las áreas residenciales adyacentes. Además, estas zonas verdes pueden ser planificadas con amplitud suficiente para permitir una red eficaz de intercomunicación rápida a través de ellas sin perturbar el descanso lógico en terrenos creados precisamente para protección y recreo. Es evidente que este sistema de cinturones verdes adoptará efectos duraderos en lo que a las condiciones físicas de la ciudad se refiere. Igualmente evidentes son las ventajas espirituales del

⁷⁹ Thomas Sharp, *Planeamiento urbano*, Ediciones Infinito, Buenos Aires, 1959.

desarrollo de este cinturón verde. Porque gracias a esto el habitante urbano se acerca más a los deleites de la naturaleza, bendición que no cabe duda no puede ser subestimada (...) Es una tarea fácil combinar las ventajas urbanas y rurales en una ciudad pequeña rodeada por campos ⁸⁰.

En fin, no parece necesario desarrollar más esta serie de referencias al auge de la concepción celular en unidades diferenciadas para componer el cuerpo articulado de una ciudad ruralizada, como una de las bases fundamentales de la teoría urbanística de aquellos momentos, que de manera tan clara hemos visto ser formulada, teórica y prácticamente, en la España de aquellos años. El proceso tuvo su definitiva consagración con el triunfo del plan de Patrick Abercrombie en el Concurso Internacional para la reconstrucción de Londres que, difundido con profusión, con la unidad vecinal y la fragmentación urbana como bases de la organización espacial del cuerpo de la ciudad, y la propuesta de las ciudades nuevas más allá del cinturón verde, se convirtió en punto universal de referencia, años más tarde de que Bidagor hubiera ultimado su Plan de Madrid.

5.2. *El marco jurídico*

Como ya habíamos dicho, si pasamos al terreno de la legislación encontraremos también hitos históricos que consignar, que interesan a nuestro propósito, puesto que también aquí hay claras conexiones, aunque posteriores, con el caso español.

Desde tiempos muy anteriores, como ocurría en España, en muchos países europeos había diversas legislaciones urbanísticas que, en la década de los años cuarenta, van a ser actualizadas, incorporando diversas formas de organización y sistematización de la actividad del planeamiento.

La primera ley urbanística importante en sentido moderno que nos encontramos en estos años es la italiana, de 17 de agosto de 1942, que aparece firmada por Grandi, presidente de la Cámara del Fascio. Se trata del primer texto de amplio enfoque general del problema urbanístico, donde el planeamiento tiene tratamiento protagonista. Toda la actividad urbanística debe estar realizada a través de un jerarquizado sistema de planes, acompañados de un conjunto de normas sobre la actividad constructiva.

Los «planes territoriales de coordinación», cuyo ámbito se determina en cada caso, están destinados a establecer las directrices generales de ordenación del territorio. Los municipios comprendidos en dichos planes están obligados a adaptarse a ellos en sus respectivos planes municipales.

Los «planes reguladores generales» son obligatorios para todos los ayuntamientos que se señalen en oportunos decretos, según índices que

⁸⁰ Eliel Saarinen, *The City*, The M.I.T. Press, Cambridge (Massachusetts).

se publicarían periódicamente, y deberán ser redactados por los municipios, sometidos a información pública y aprobados oficialmente por Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Obras Públicas. Cualquier variación del plan aprobado requerirá el mismo procedimiento que la aprobación del plan original. Los planes generales, como les llama normalmente la ley, deben abarcar la totalidad del término municipal y contener la red principal de comunicaciones, la división del territorio en zonas, con expresión de las destinadas a la expansión, y las características que deberán cumplir la edificación y las áreas destinadas a formar espacios de uso público o reservadas a casa comunal, casa del Fascio, escuela, iglesia y obras de interés público general.

Los «planes reguladores particularizados» están previstos para el desarrollo del plan general y deben indicar la red de calles y los principales datos de cada zona, así como las condiciones específicas de altura y volumen de la edificación. Estos planes deben ser igualmente sometidos a información pública, por período de un mes, para dar lugar a las reclamaciones y aprobados luego, a propuesta del Ministerio.

La normativa para el desarrollo de la edificación, como último escalón en el que se materializa la serie de prescripciones ordenadoras, constituye un conjunto que parece confiar de manera extraordinaria tanto en la capacidad, inteligencia y sensibilidad urbanística de los ayuntamientos, como en una ilimitada autoridad de los mismos ante los particulares, a los que se amenaza coactivamente con la expropiación, como único estímulo para lograr su movilización en el obligado desarrollo de los planes particularizados. Estos, una vez señalados por el ayuntamiento los «sectores de homogeneidad constructiva», se confían a la constitución de «consorcios» de propietarios, a los que se concede la posibilidad de expropiar a los no adheridos, cuando los terrenos de éstos no lleguen a sumar más de un tercio del total. La ley establece también las sanciones penales, así como la obligación de los municipios de contar con equipos técnicos municipales.

La ley de 15 de junio de 1943, promulgada en Francia durante la ocupación alemana y firmada en Vichy por Pierre Laval, recoge y codifica más de sesenta disposiciones anteriores, incluida la ley Cornudet, que exigía de ciertos ayuntamientos el plan de «ordenación, embellecimiento y extensión», y la referente a los planes regionales, en función de la cual había redactado Henri Prost, entre 1932 y 1935, el plan de ordenación de la Región de París. En esta nueva ley encontramos una definición y una enunciación del contenido de los planes de ordenación municipales o intermunicipales, cuyas resonancias en nuestra Ley del Suelo podemos dejar ya apuntadas. Los artículos 17 y 38 del texto francés ofrecen incluso particularidades de redacción de gran semejanza, tales como la cadencia «à conserver, à modifier ou à créer», «à maintenir, à développer, ou à créer» referida a la red viaria. Pero, en cambio, la ley francesa no presenta la estrategia de desarrollo de estos planes, por planes de menor extensión y diferente intención. En cuanto a la organización administrativa, claramente

centralista, se reafirma con la creación de un conjunto de autoridades e instituciones que compondrán la trama de la «organización general de los servicios de urbanismo», entre los que destacan la Delegación General de Equipamiento Nacional, el Comité Nacional de Urbanismo y las Comisiones Departamentales de Urbanismo. La misma ley también contiene una parte dedicada especialmente al tratamiento de la Región de París.

Resulta interesante constatar también en esta importante ley francesa (114 artículos) la misma elementalidad que en la italiana, en cuanto a la forma de regular el desarrollo de la edificación, después de haber montado tan importante esquema planificador e institucional.

Otra notable ley urbanística fue la belga de 1946, firmada el 23 de octubre por el Regente. En ella se regulan los planes generales y parciales que los municipios deben someter a aprobación real. La diferenciación entre ambas clases de planes está matizada en dos artículos, como en la ley italiana, siendo los segundos para el desarrollo de los primeros. Las disposiciones reguladoras de la ejecución de los planes son, como hemos visto que ocurre en todas estas leyes, bastante difusas, conteniendo un margen de interpretación discrecional considerable por lo que se refiere al desarrollo de la edificación dentro de las diversas zonas distinguidas por los planes. Por otra parte, esta ley establece un plazo de cinco años para la preparación de un Plan Nacional de Ordenación, que determinará las grandes líneas de circulación y una zonificación del territorio nacional, lo cual, como dice la exposición de motivos, «alcanza a la estructura económica del país».

También de la misma época es la ley urbanística de Polonia, aprobada por el Gobierno el 2 de abril de 1946, dedicada a regular «toda la actividad pública y privada relacionada con la utilización del territorio y con el asentamiento de la población», a través de «planes urbanísticos territoriales», ya que «la planificación metódica del territorio es obtenida mediante el plan nacional y los planes regionales y locales, elaborados conforme a la orientación de la política económica del Estado», tal como declara concisa y certeramente el artículo 2 de dicha ley.

Los planes forman la siguiente jerárquica serie: nacional, regionales y locales. Las determinaciones propias de cada nivel están matizadamente establecidas, de modo que se trata de unas cualidades, más que de una extensión. Así, el plan nacional puede redactarse sólo para un fragmento del país, y los planes regionales, para fragmentos de regiones. Los planes regionales deben ser elaborados sobre la base del nacional y los locales sobre la base de los regionales. A la vista de las series de características correspondientes a cada una de estas clases de planes, puede deducirse que la concepción de los planes locales es muy amplia, ya que por una parte establece determinaciones de tipo muy general, y por otra descendiende a la mayor precisión en los detalles de la edificación y de la urbanización.

Por eso se precisa que los planes locales pueden ser elaborados para núcleos urbanos existentes o nuevos, para alguna parte de los mismos o bien para grupos de ellos. Un organismo central preside la planificación del territorio, preparará el Plan Nacional, aprobará los regionales y fijará el plazo para la elaboración de los locales.

En el mismo año se aprobaron en el país otras dos disposiciones generales. Una relativa al registro y empleo obligatorio de ciudadanos técnicamente cualificados, virtual movilización de arquitectos, ingenieros, etc. Otra que establecía, con el fin de facilitar la reconstrucción nacional, que todos los terrenos comprendidos en el municipio de Varsovia pasaban a ser propiedad de la corporación local, pagándose en forma de bonos las indemnizaciones que eventualmente pudieran corresponder.

Pero la elaboración jurídica más completa y profunda es la inglesa, a la cual, por cierto, Gabriel Alomar dedicó en 1949 un extenso comentario en *Gran Madrid*.

Ya desde los últimos años de la década anterior, diversas comisiones habían empezado a estudiar aspectos generales de la organización social y política, incidentes en los procesos de desarrollo urbano. La «Comisión Real para la distribución de la población industrial», creada en 1937, había estudiado el doble movimiento de la población industrial hacia Londres y de la industria de Londres hacia su periferia. El resultado fue el *Barlow Report* en 1940, cuyos famosos nueve puntos suscitan también el recuerdo de influencias y concomitancias. Como complemento de este estudio, el «Comité de Utilización del Suelo en las zonas rurales» produjo, a su vez, el *Scott Report*, y como consecuencia de ambos y del *Beveridge Report*, sobre seguridad social y paro obrero, en 1941 se creó la «Comisión de Expertos sobre indemnizaciones y plusvalías», con el fin de «hacer un estudio objetivo del pago de las indemnizaciones y rescate de las plusvalías originadas por el control público en el uso de la tierra», y para aconsejar, con carácter urgente, qué medidas debían tomarse antes del término de la guerra «para impedir que se perturben después los trabajos de reconstrucción» y prever alteraciones que serían necesarias en la legislación. Ello dio lugar al *Uthwatt Report*, presentado al parlamento en 1942, con el título de «Control del uso del suelo». Contenía un ambicioso y racional planteamiento de medidas generales para una solución integral de los problemas urbanos, sobre la base de recuperar para la colectividad todas las plusvalías creadas por ella misma, a través de la urbanización o incluso del planeamiento, de modo que todos los propietarios se encuentren en condiciones de paridad, cualquiera que sea el destino de sus terrenos fijado en los planes urbanísticos.

Resultado de todos estos trabajos es la creación del Ministerio de *Town and Country Planning* en 1943, para «procurar una continuidad en la determinación y en la ejecución de una política nacional relativa a la utilización y desarrollo de los terrenos de Inglaterra y el País de Gales», así como la *Distribution of Industry Act* de 1945. En parte, como conse-